UNIV. OF
TORONTO
LIBRARY

Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/sciencespolitiqu03pari

ANNALES

DE L'ÉCOLE LIBRE

DES

SCIENCES POLITIQUES

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

Pol Sci
S

ANNALES
DE L'ÉCOLE LIBRE
DES
SCIENCES POLITIQUES

RECUEIL TRIMESTRIEL

PUBLIÉ AVEC LA COLLABORATION DES PROFESSEURS ET DES ANCIENS ÉLÈVES DE L'ÉCOLE

COMITÉ DE RÉDACTION

M. ÉMILE BOUTMY, de l'Institut, Directeur de l'École;
M. LÉON SAY, de l'Académie française, Sénateur, ancien Ministre des Finances;
M. ALFRED DE FOVILLE, Chef du bureau de statistique au Ministère des Finances, Professeur au Conservatoire des Arts et Métiers;
M. STOURM, ancien Inspecteur des Finances et Administrateur des Contributions indirectes;
M. AUGUSTE ARNAUNÉ;
M. ALEXANDRE RIBOT, Député;
M. GABRIEL ALIX;
M. LOUIS RENAULT, Professeur à la Faculté de droit de Paris;
M. ANDRÉ LEBON, Chef du Cabinet du Président du Sénat;
M. ALBERT SOREL;
M. PIGEONNEAU, Professeur suppléant à la Faculté des lettres de Paris;
M. VANDAL;

Directeurs des groupes de travail, Professeurs à l'École.

Secrétaire de la rédaction : M. AUGUSTE ARNAUNÉ.

Troisième année. — 1888

30344
12/11/93.

PARIS
ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1888

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT[1].

Les attributions de l'État sont une des questions qui ont été le plus fréquemment et le plus ardemment discutées dans les temps modernes. L'État était tout dans l'antiquité. Depuis l'avènement du christianisme, son omnipotence a trouvé une rivale dans celle de l'Église; mais l'opposition même des deux pouvoirs ne tendait qu'à leur subordination réciproque; elle n'a jamais eu pour objet d'imposer des limites à leurs attributions respectives. La limitation des devoirs et des droits de l'État est une idée qui appartient en propre aux philosophes et aux économistes du XVIIIe siècle, et c'est sous leur inspiration seule qu'elle est entrée tout de suite dans les déclarations de droits qui ont donné aux révolutions d'Amérique et de France leur caractère philosophique. Elle n'est plus aujourd'hui contestée en principe que par les purs communistes et elle n'est, d'un autre côté, poussée à l'extrême que par les purs anarchistes; mais, entre ces deux sectes également absolues et déraisonnables, elle donne lieu aux théories les plus divergentes, depuis les utopies socialistes qui sont bien près du communisme, jusqu'à l'individualisme excessif de certains économistes, auxquelles il ne resterait qu'un pas à faire pour se rencontrer avec les anarchistes.

Nous ne voulons pas discuter toutes ces théories. Dans les nuances qui les séparent, le point de vue économique ou politique tient plus de place que le point de vue propre du droit. Pour les questions générales, dans lesquelles nous voulons nous renfermer, nous ne pouvons trouver de plus sûres lumières que dans la discussion très étendue qui a eu lieu en 1886 à l'Académie des sciences morales et politiques entre la plupart des économistes, MM. Léon Say, Paul Leroy-Beaulieu, Courcelle-Seneuil, Frédéric Passy, Levasseur; un économiste moraliste, M. Baudrillart; des jurisconsultes, MM. Aucoc, Arthur Desjardins, Glasson, Georges Picot, et enfin des philosophes, MM. Paul Janet, Adolphe Franck. Dans ce brillant débat, les théories les plus opposées

1. Extrait d'un livre sur les *Principes du droit,* qui doit paraître prochainement à la librairie Alcan.

ont été soutenues, en même temps que les opinions moyennes et conciliantes; mais, dans l'application, comme il n'y avait en présence que des esprits élevés et pratiques, les formules absolues se sont tellement départies de leur rigueur qu'elles ont pris elles-mêmes un caractère plus ou moins éclectique. Nous croyons, en effet, que, dans l'état actuel de la civilisation et des institutions sociales, les solutions extrêmes et celles qui s'en rapprochent, en ce qui concerne les devoirs de l'État, ne peuvent se présenter que comme un idéal irréalisable. Nous croyons aussi que les nuances entre les solutions modérées dépendent bien plutôt des traditions, des mœurs, des intérêts, que de certains principes économiques ou philosophiques. Les questions de principe ne peuvent cependant être entièrement écartées. Elles ont tenu une grande place dans la discussion de l'Académie des sciences morales et politiques, et il nous suffira, pour essayer de les résoudre, de résumer les conclusions qui se dégagent de cette discussion.

I

Les attributions de l'État se partagent en deux grandes classes : les unes ont pour objet de protéger des droits; les autres, de venir en aide à des intérêts. Les tribunaux de tout ordre se rapportent aux premières; les travaux publics, l'instruction publique, l'assistance publique, aux secondes. La police et l'armée tiennent à la fois des unes et des autres. Les premières ne sont rejetées que par les anarchistes. Les secondes seules sont contestées par les économistes.

On exagère la différence entre les deux catégories d'attributions, quand on assimile les premières à ces devoirs de stricte justice, d'un caractère tout négatif, qui se bornent au respect des droits d'autrui. Autre chose est le respect, autre chose la protection. Le respect de tous les droits est le premier devoir de l'État, comme des individus; mais précisément parce que c'est un devoir négatif, ce n'est pas, au sens propre du mot, une attribution. Lorsque l'État protège les droits, comme lorsqu'il vient en aide aux intérêts, il remplit un devoir positif, et, dans les deux cas, il remplit, au fond, un devoir d'assistance.

Non seulement la forme est la même pour les deux catégories d'attributions, mais leurs objets sont loin d'être absolument distincts. Les droits que l'État protège sont en même temps des intérêts auxquels il vient en aide. Les intérêts qui se recommandent à sa sollicitude ne sont jamais indifférents aux droits qui réclament sa protection. La sécurité des propriétés est la première garantie de tous les intérêts économiques. L'entretien des routes, l'éclairage des

rues, les institutions charitables, qui tendent à diminuer la misère et ses entraînements, ajoutent à la sécurité des propriétés.

Des deux côtés, l'assistance de l'État profite aux particuliers; mais elle répond, avant tout, à un intérêt général. La société tout entière est intéressée au respect des droits de ses membres; mais elle ne l'est pas moins à tous les travaux, à toutes les institutions d'utilité générale. On peut même dire que cette seconde classe de devoirs est celle qui marque le mieux le caractère propre et distinctif d'une société. Tous les États se ressembleraient, à un même degré de civilisation, si leur action se renfermait dans le code civil et le code pénal et dans les pouvoirs institués pour assurer le respect de ces deux codes. S'ils vivent d'une vie véritablement personnelle, s'ils représentent, comme l'a dit très éloquemment M. Janet, non de simples juxtapositions d'individus, mais des nations, des patries, s'ils peuvent exciter l'amour ou la haine, non l'indifférence, c'est qu'ils donnent à leur action, dans des proportions différentes, une sphère plus étendue que la simple protection des droits.

Les économistes reprochent à cette extension des attributions de l'État les erreurs qui peuvent la compromettre et le mal qui peut résulter de ces erreurs. Toute action, publique ou privée, peut s'inspirer d'idées fausses et aboutir à des conséquences funestes; mais, ici encore, il n'y a aucune différence entre les deux catégories d'attributions. Le droit pénal n'a pas donné lieu à des erreurs moins malfaisantes que le droit administratif. Quelle fausse mesure pourrait-on citer, dans l'ordre économique, dont les effets aient été plus déplorables que ceux de la loi qui, substituant la transportation au bagne, pour les travaux forcés, a dépouillé la peine la plus grave de son caractère d'intimidation et en a fait l'objet d'une sorte d'attraction pour les malfaiteurs?

Une seule différence justifie, dans les attributions de l'État, la distinction de deux classes de devoirs : l'action publique, lorsqu'elle protège les droits, exclut toute autre action ; quand elle vient en aide aux intérêts, elle ne fait que s'associer à l'action individuelle ou privée. Dans le premier cas, l'intervention de l'État a précisément pour but d'empêcher les particuliers de se faire juges dans leur propre cause; dans le second, elle tend, au contraire, à encourager et à faciliter les efforts des particuliers pour des intérêts dont ils sont les premiers juges. Ces deux modes opposés s'inspirent également de l'intérêt général. La paix sociale est impossible si chacun se fait justice lui-même. Le progrès social n'est assuré, au contraire, que par la réunion de toutes les bonnes volontés dont chacune, en poursuivant librement des biens particuliers, concourt en réalité au bien commun.

II

Le devoir de l'État, quand il ne s'agit que de protéger les droits, trouve sa règle en lui-même. Quand il vient en aide aux intérêts, il rencontre d'autres devoirs qu'il doit craindre d'entraver en s'y associant. Sa règle n'est pas de *laisser faire*, comme le soutiennent les économistes absolus, mais elle n'est pas davantage de *faire*, dans le sens complet du mot; elle est, suivant une formule excellente de M. Baudrillart, d'*aider faire*. Il ne doit intervenir que si l'initiative privée est absente ou insuffisante. Absente, il ne doit se considérer que comme son substitut provisoire; insuffisante, il la complète sans la restreindre. Aux créations mêmes dont il se fait justement honneur, il doit laisser une autonomie progressive, qui leur permette d'acquérir de plus en plus, sous son contrôle et sous sa direction suprême, les caractères et les mérites de créations privées. Telles sont dans la plupart des États, et telles tendent à devenir en France même, les universités. De nos jours seulement et dans une mesure encore très restreinte, l'initiative privée a pu fonder des universités. Toutes celles qui datent des siècles précédents et la plupart de celles qu'a vues naître notre siècle sont l'œuvre, soit de l'État seul, soit de l'État uni à l'Église; mais, partout, une certaine autonomie leur est assurée et, partout aussi, grâce à cette autonomie, les fondations privées ont pu concourir à leur développement. Les compagnies de chemins de fer pour les transports terrestres, les compagnies de navigation pour les transports par mer, les unes et les autres pour le service des postes, sont d'autres exemples, propres à notre siècle, du concours que peuvent se prêter l'initiative publique et l'initiative privée.

L'autonomie des services institués ou subventionnés par l'État, dans un but d'utilité publique, est l'idéal dont il faut se rapprocher le plus souvent et le plus complètement possible; mais cet idéal n'est pas toujours réalisable et il ne l'est, dans bien des cas, que d'une façon très imparfaite. L'État ne peut se dessaisir d'un certain nombre d'institutions qui lui servent, d'une façon générale, pour l'accomplissement de ses devoirs de tout ordre. Telles sont ces deux grandes institutions que nous avons déjà mentionnées, la police et l'armée, à qui il est sans cesse fait appel pour la défense des intérêts les plus divers, mais dont l'objet propre est la sécurité nationale, à l'intérieur et à l'extérieur. Telles sont aussi les lois civiles et les lois pénales elles-mêmes dont plus d'une disposition n'a pas seulement pour but de définir et de protéger des droits, mais se rapporte à des mesures

d'utilité générale et parfois même de pure bienveillance pour des intérêts privés [1]. Certains services, d'un autre côté, sans exclure l'industrie privée, sont de telle importance ou de telle nature que l'État ne peut se dispenser, sinon de s'en attribuer le monopole, du moins de garder sur eux la haute main. Tels sont, par exemple, les services des postes et des télégraphes.

III

Les devoirs de l'État, dit très justement M. Courcelle-Seneuil, ne sont que les devoirs des contribuables. L'État, par les pouvoirs qui le représentent, n'est qu'un intermédiaire dans une œuvre collective d'assistance mutuelle, qui s'exerce en réalité entre tous les membres de la société, d'un côté sous la forme d'un concours personnel ou pécuniaire, de l'autre sous celle d'une participation à certains bienfaits. La formule de M. Courcelle-Seneuil a le mérite de rappeler aux dépositaires des pouvoirs publics ce rôle modeste d'intermédiaire qu'ils oublient volontiers pour s'attribuer celui d'une seconde providence. Toutefois cette formule ne nous apprend rien sur la nature même des devoirs qu'elle prétend définir. Si on la prenait à la lettre, elle semblerait identifier les devoirs propres de l'État et tout l'ensemble des devoirs qu'ont à remplir les contribuables, ce qui serait le contrepied de la pensée de l'auteur ; car il ne la propose que pour restreindre, non pour étendre les attributions de l'État. Il ne s'agit évidemment que des devoirs publics des contribuables, c'est-à-dire de leurs obligations comme membres d'une société politique. La question reste donc entière en ce qui concerne l'objet de ces obligations.

Nulle autre formule ne pourrait d'ailleurs nous éclairer d'une façon plus précise ni sur cet objet ni même sur les limites dans lesquelles il doit se renfermer, car tout y dépend des circonstances. Nous ne pouvons que poser certaines règles générales et l'excellente formule de M. Courcelle-Seneuil, si elle est bien comprise, peut nous aider à les reconnaître.

L'État doit d'autant plus limiter son action qu'elle est indépendante de toute autre action et qu'elle dispose de ressources plus considé-

1. Il en a été cité de remarquables exemples dans la discussion de l'Académie des sciences morales. Ainsi les lois sur les successions, dans ce qu'elles ont forcément d'arbitraire, ont été présentées par un économiste, M. Levasseur, comme une intervention légitime de l'État dans la distribution de la richesse. M. Glasson a rappelé les lois qui corrigent ce qu'il y a d'inhumain dans le droit rigoureux du créancier, en déclarant insaisissables « le coucher nécessaire du débiteur saisi et celui de ses enfants ; les livres utiles à sa profession jusqu'à concurrence de trois cents francs ; pour le paysan, une vache, trois brebis ou deux chèvres ».

rables. Nulle tentation n'est plus dangereuse, pour les pouvoirs publics, que celle d'outrepasser leurs devoirs, sous prétexte d'utilité générale ou de gloire nationale, en se faisant honneur de leurs bienfaits, réels ou prétendus, aux dépens de la fortune des particuliers. La loi, comme on l'a dit, peut « avoir un cœur » et tempérer, dans un sentiment d'humanité, l'extrême rigueur du droit ; mais combien d'abus peuvent naître de ce sentiment mal éclairé et mal dirigé! Combien il sera facile à de séduisantes utopies, au souci de la popularité, à toutes les passions de parti, d'en prendre l'apparence et de faire de la loi elle-même un instrument de faveur pour les uns, de persécution ou de spoliation pour les autres! L'armée peut rendre d'autres services que la défense du territoire et le rétablissement de l'ordre; mais quels dangers n'offre-t-elle pas aux mains d'un gouvernement ambitieux et hardi qui lui demande la fausse gloire et les injustes profits des conquêtes! Il faut donc, dans tous les pouvoirs publics, un grand esprit de sagesse et de justice, et comme un tel esprit est toujours rare chez les législateurs et chez les gouvernants, il faut que les institutions opposent des digues, je ne dis pas seulement aux entraînements coupables, mais à la séduction du bien lui-même. Il faut enfin, dans la nation, non moins facile à égarer que ceux qui la représentent et qui la gouvernent, une propagande active et continue de toutes les saines doctrines de morale, de droit, d'économie politique, de politique, pour combattre ces deux fléaux de toutes les sociétés : le socialisme d'État, dont le nom seul est moderme, et l'esprit de conquête.

Ces doctrines se résument dans un double devoir : le respect du droit et le respect de la liberté. Ce double devoir s'applique à la politique extérieure comme à la politique intérieure, mais nous ne voulons le considérer ici que dans cette dernière, réservant pour un autre chapitre les questions de droit des gens.

Pour le respect du droit, il suffira de rappeler les principes généraux que nous avons posés. La règle est facile, d'ailleurs, pour le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, car elle se confond, pour ces deux pouvoirs, avec le respect des lois. La question ne devient obscure que pour le pouvoir même qui fait les lois et qui, par là, semble faire le droit lui-même. Le législateur ne doit jamais oublier que son œuvre propre et légitime n'est pas la création, mais la détermination du droit. L'arbitraire lui est permis dans cette détermination et il peut même le pousser très loin sous la seule inspiration de sa conscience et de ses lumières; mais il ne peut le pousser jusqu'à la négation du principe même et des conditions essentielles du droit. Il viole le principe du droit, s'il empêche l'accomplissement du devoir. Il viole les conditions du droit, si la loi qu'il impose à tous n'est pas

égale pour tous, si elle tend à favoriser tel parti, telle communion religieuse, telle classe de la société. L'impartialité, voilà le signe d'une loi juste, alors même qu'elle paraît excessive dans la restriction qu'elle apporte à l'exercice de certains droits. La loi anglaise, autrefois si respectueuse des droits privés, s'est montrée plus hardie que la loi française, quand, pour protéger ceux que nous appelons les « enfants moralement abandonnés », elle les a soustraits à la puissance paternelle; mais, d'un côté, elle n'a pas méconnu, dans son principe, le droit même dont elle suspendait l'exercice, puisqu'elle n'a dépouillé de leur autorité que les parents qui se dérobaient à leurs devoirs, et, d'un autre côté, nulle trace de partialité ou de faveur ne se montre, soit dans les incapacités dont elle a frappé des parents indignes, soit dans les mesures qu'elle a prescrites pour la protection de leurs enfants. Elle a su être bienfaisante, sans porter à aucun droit une sérieuse atteinte.

Le respect de la liberté, dans l'exercice des attributions de l'État, c'est le respect de la libre initiative des particuliers et des associations privées dans toutes les sphères où l'État ne possède pas un droit exclusif. Il ne saurait admettre une législation, des tribunaux, une police, une armée, lui disputant le gouvernement et la défense de la société. Il a le droit et le devoir de combattre et de briser tout ce qui constituerait un État dans l'État; mais là où il ne fait que remplir ce devoir d' « aider faire », si bien défini par M. Baudrillart, il se place sur un terrain où l'initiative privée peut très légitimement le devancer ou le suivre, solliciter, accepter ou refuser son concours. L'alliance entre ces deux initiatives est l'idéal, mais il faut que cet idéal se réalise librement des deux parts et là où il ne peut se produire, rien ne doit contrarier la libre concurrence. Les fondations privées sont partout insuffisantes pour pourvoir à tous les besoins de l'instruction à tous ses degrés. Elles peuvent, là où elles paraissent suffisantes, s'inspirer d'un esprit politique ou religieux qui ne répond qu'aux opinions ou aux croyances d'une partie de la société. Il est donc juste, dans l'intérêt de la société tout entière, qu'il y ait un service général de l'instruction publique fondé, entretenu, dirigé par l'État ou en son nom; mais ce service manquerait à sa destination, s'il obéissait lui-même à des passions de secte ou de parti, et il dépasserait son droit, s'il ne souffrait pas à côté de lui des écoles libres, s'il cherchait à les entraver ou à les ruiner, s'il pratiquait à leur égard, avec l'argent des contribuables, ce qu'on appelle dans le commerce une « concurrence déloyale ». La règle est la même, pour les théâtres nationaux à l'égard des théâtres indépendants, pour la Banque de France à l'égard des banques privées, pour les chemins de fer de l'État à l'égard des

compagnies de chemins de fer. On peut discuter la valeur de ces diverses institutions : c'est une question de l'ordre économique plutôt que de l'ordre moral ou juridique; mais, ce qui n'est pas discutable, c'est le devoir qui s'impose à chacune d'elles de respecter le libre fonctionnement des institutions privées du même ordre.

IV

Sous ces réserves, l'État peut légitimement venir en aide à tous les intérêts généraux ou particuliers. On s'étonne de voir son action s'étendre, au lieu de se restreindre, avec le progrès de la civilisation. On oublie que ce progrès même a pour effet de susciter ou de mettre en lumière des intérêts longtemps ignorés ou méconnus et d'introduire des points de vue nouveaux dans ceux qui étaient l'objet d'une sollicitude plus ou moins éclairée. De nos jours, pour l'instruction, pour l'hygiène, pour les services hospitaliers, pour le travail dans les manufactures et dans les mines, pour les moyens de communication, des besoins se sont produits qui ont appelé et justifié une intervention plus étendue des pouvoirs publics. Nous ne voulons pas énumérer tous les intérêts auxquels peut s'appliquer, d'une façon légitime et plus ou moins utile, dans l'état actuel de la civilisation, l'action tutélaire de l'État. Nous aimons mieux emprunter cette énumération à un économiste.

« L'État, dit M. Levasseur, a des devoirs positifs, autrement dit il doit, dans des cas déterminés, agir, soit seul, soit en concurrence avec les particuliers, en vue de procurer à la société certains avantages. Il exécute des travaux publics tels que routes, ports, aménagements des cours d'eau, et il a le droit, conséquence de son devoir, de le faire lorsque la nature des travaux est telle que les particuliers ne pourraient pas s'en charger, ou que la situation des particuliers est telle qu'ils ne le voudraient pas.

« Il contribue au développement intellectuel par l'entretien de musées, de grands établissements scientifiques, d'écoles, par des publications que seul il peut entreprendre, telles que la plupart des statistiques et des enquêtes générales. Il pratique l'assistance publique en prenant une partie des contributions, qui sont elles-mêmes une portion du revenu des particuliers, pour l'appliquer au soulagement de certaines infortunes, et il le fait en vertu d'un sentiment de solidarité qui le porte à étendre ses bienfaits dans la mesure de ses ressources et à laisser d'autant moins l'infortune sans secours que la société est plus riche.

« Il intervient dans la distribution de la richesse en déterminant par ses lois l'ordre des successions, tout au moins celui des sucessions *ab intestat*, et la nature des contrats. Il agit à la fois par le prélèvement de l'impôt et par le payement des services publics sur la circulation et la distribution de la richesse. »

La liste n'est pas complète, mais elle suffit pour faire comprendre quelle extension ont pu recevoir les attributions de l'État sans blesser aucun principe d'économie politique ou de droit naturel.

Émile Beaussire,
Membre du Conseil d'administration de l'École.

LA POLITIQUE COLONIALE DE L'ALLEMAGNE.

(*Fin*[1].)

Le 3 avril 1884 avait lieu la première réunion de la Société allemande de colonisation, présidée par le prince de Hohenlohe-Langenbourg. Elle donna comme but à ses travaux la création de colonies agricoles et commerciales allemandes en réunissant le capital nécessaire, en découvrant et en achetant des territoires propres à la colonisation et en dirigeant le courant d'émigration.

Les premiers actes de la nouvelle Société furent dirigés contre le traité anglo-portugais du 26 février 1884 relatif au Congo. Elle protesta ainsi que plusieurs chambres de commerce contre les droits de douane qui devaient être établis en faveur du Portugal et contre l'établissement d'une commission de navigation anglo-portugaise [2]. L'agitation se propagea dans toute l'Allemagne; l'opinion était très irritée de la prétention de l'Angleterre de vouloir régler seule toutes les questions africaines.

Toutes ces questions se terminèrent à l'avantage de l'Allemagne. Il se trouva que les résolutions prises par le ministère britannique furent sans cesse déjouées par la rapidité des décisions des agents allemands. Toutes les affaires furent traitées en même temps pendant ces quelques mois. L'exposé de la manière dont elles furent agitées simultanément fera peut-être mieux comprendre la politique de M. de Bismarck qu'une étude successive de chaque question.

Le 24 avril, le télégramme suivant était adressé au consul d'Allemagne au Cap : « D'après les communications de M. Lüderitz, les autorités du Cap doutent que ses acquisitions au nord du fleuve

1. Voir les *Annales* du 15 octobre 1886.

2. Voir, sur ce traité et sur les origines de la question du Congo : *Le Portugal et le Congo*, par un diplomate (1884); les articles de sir Travers Twiss (*Revue de Droit international*, 1883); Lettre au rédacteur du *Courrier des États-Unis* (Bruxelles, 1883); *Réponse à sir Travers Twiss*, par un membre de la Société de géographie d'Anvers (1884); plusieurs articles de l'*Afrique explorée et civilisée*, de l'*Exploration*, du *Mémorial diplomatique*, de la *Revue de géographie*, du *Mouvement géographique* (de Bruxelles); le livre jaune, le livre blanc (portugais); la *Question du Zaïre*, par L. Cordeiro (1882).

Orange puissent réclamer la protection de l'Allemagne. Nous déclarons que ses établissements sont sous la dépendance de l'Empire. » Le comte Münster fut chargé d'annoncer cette décision au cabinet de Londres, qui ne répondit pas immédiatement. M. de Münster avait, cinq jours auparavant, écrit à lord Granville : « Le consul impérial, le Dr Nachtigal, a été désigné par le gouvernement pour visiter dans le courant du mois prochain la côte occidentale d'Afrique afin de compléter les renseignements que possède le ministère des affaires étrangères sur la situation du commerce dans ces parages. Il se mettra en communication avec les autorités des établissements anglais sur cette côte et il est autorisé par le gouvernement impérial à entamer des négociations relatives à certaines *questions*. » Sous cette dernière phrase, d'une ambiguïté calculée, se disimulaient les projets d'annexion qui furent plus tard dévoilés. Le Dr Nachtigal fut recommandé aux autorités britanniques. Le 27 avril, lord Ampthill disait que son voyage avait pour but l'envoi d'un rapport sur l'opportunité de nommer des consuls allemands sur la côte.

La partie du littoral africain comprise entre le Sénégal et le Gabon [1] comprenait en 1884 les établissements anglais de la Gambie, la Sénégambie portugaise, les territoires des Rivières du sud liés à la France par des traités ; la colonie anglaise de Sierra-Leone ; la république de Liberia ; puis, sur 200 kil. de côte, un territoire indépendant ; les possessions françaises des Jacks-Jacks, de Grand-Bassam et d'Assinie ; les pays de Potou, Akapless, Amatifou, Aoumé (protégés par la France jusqu'à la rivière Tanoué) ; les anciennes colonies hollandaises de la

1. Les ouvrages récents sur les établissements allemands de cette région sont : l'article déjà cité de M. Gaudefroy-Demombynes ; Reichenow, *Die deutsche Kolonie Kamerun* (Berlin, 1884) ; la *Côte d'Or entre le Prah et le Volta* (*Afrique*, 1885, p. 305 et carte) ; Mähly, *Geographie der Goldküste* (Bâle, 1885) ; B. Schwarz, *Kamerun* (Leipzig, 1886, et carte) ; Hager, *Kamerun, land, volk und handel* (Leipzig, 1885) ; Reichenow, *Die Goldküste* (Weimar, 1885) ; l'*Afrique*, 1884, p. 230, 302 ; 1885, p. 71 ; 1886, p. 107, 111, 334) ; Riggenbuch, *Zum klima der Goldküste* (Bâle, 1885) ; de Lanessan, *Expansion coloniale ; Sketch map of the divisions in the Gold coast protectorate, from official papers* (Londres, 1884) ; *A map of the Gold coast and inland countries between and beyond the Pra and Volta*, by the Basel missionnaries of the Gold coast (1/300 000, 1885) ; Friederichsen, *Carte de la côte d'Afrique du vieux Calabar à la baie de Corisco*, 1/780 000, *et du cap Saint-Paul au Gabon*, 1/2 000 000 ; Hugo Zöller, I, *Das Togoland und die Sklavenküste ;* II, *Das Kamerun Gebiet ;* III, *Das Flussegebiet von Kamerun ;* IV, *Die spanische Besitzungen, die franzosische Colonial Reich und der Kongo* (Stuttgard, 1885 ; collection intitulée : *Die Deutsche Besitzungen an der Westafrika Küst*) ; *Erlaüterungen zu der Karte des südlichen Kamerungebietes* (*Mit. der Afr. Gesell. in Deutschland*, t. IV) ; *Das südliche Kamerungebiet* (*Ibid.*, et carte), 1/750 000, par Reinhold-Buchholz ; *Reisen in West-Afrika*, par Carl Heinersdorf (Leipzig, 1880), et carte ; Mann, *Die Yoruba küste* (*Jahr. III-IV der Wurtt. Ver. für Handelsgeog.*, p. 66-73). — On peut consulter aussi les voyages de l'abbé Bouche, du Dr Féris (*Arch. de méd. nav.*, 1879) ; du commandant Vallon, de M. Iradier-Bulfy.

côte d'Or (Apollonia, Axim, Dixcore, Bantry, Secondi, Chama, Elmina) cédées aux Anglais en 1871 (entre les rivières Tendo et Volta); les postes de Jellacoffee et de Quittah, cédés aux Anglais par les Danois en 1850; le pays des Aounglas, qui depuis 1868 reconnaissent le protectorat britannique; Floou, occupé par les Anglais en 1882; le royaume indigène de Togo, qui possède les ports de Lomei et de Bageida; les possessions françaises des deux Popos et de Porto-Seguro; la ville d'Agoué, dont l'Angleterre revendique la souveraineté depuis 1881; le royaume de Dahomey, dont la souveraineté s'étend le long de la mer entre la lagune de Denham et celle de Kotonou, mais qui a depuis longtemps reçu à Wydah une garnison portugaise et qui s'est placé en 1885 sous le protectorat de S. M. T. F.; Kotonou, cédé à la France en 1868; Porto-Novo, abandonné par elle en 1864 et occupé de nouveau en juillet 1884; les possessions anglaises de Badagry, de Quameh, d'Addo, de Pocrah, d'Okeadan, de Lagos, de Palma, de Leké; le pays des Yorubas; les bouches du Niger, le territoire des Camerouns et enfin le territoire dont l'Espagne conteste à la France la souveraineté. On voit que peu de points restaient inoccupés par une nation européenne et que l'Allemagne devrait avoir de la peine à acquérir la possession d'une partie de la côte en respectant les droits antérieurs.

Le prince de Hohenlohe, à la suite d'entretiens qu'il eut avec M. Ferry sur la question du Congo, témoigna le désir de son gouvernement de s'entendre avec la France sur les questions coloniales. C'était d'un habile politique : les événements d'Égypte avaient fait éclater entre les prétentions britanniques et les intérêts des États continentaux un antagonisme qui devait rapprocher ces États les uns des autres; l'Allemagne profitait de l'isolement de l'Angleterre pour constituer, malgré les jalousies britanniques, son empire colonial avec l'appui du gouvernement français dont elle soutenait les revendications en Égypte et au Congo et dont elle n'entravait point l'action au Tonkin ni à Madagascar.

Ni la France ni l'Allemagne ne voulaient admettre les droits exclusifs concédés à l'Angleterre par le traité conclu à Londres le 26 février entre lord Granville et M. d'Antas. Certaine de la mauvaise volonté que l'Angleterre lui témoignait et lui témoignerait dans les questions coloniales, la France ne pouvait refuser les offres de M. de Bismarck : l'appui qu'elle eût refusé, le chancelier l'aurait trouvé en Angleterre en modifiant ses plans dans la mesure convenable; il eût partagé avec elle les territoires encore vacants, et l'Angleterre nous aurait sacrifiés pour obtenir que l'Allemagne ménageât ses intérêts. Grâce à l'accord des gouvernements de Paris et de Berlin, la France n'avait rien à redouter de la mission du docteur Nachtigal.

Le but de cette expédition n'avait pas été tenu si secret que la *Gazette de Cologne* ne pût annoncer ses projets d'annexion. Le 2 mai, le ministère anglais de la guerre communiqua au département des affaires étrangères une traduction de l'article du journal allemand. Le 16, le consul Hewett recevait l'autorisation d'assurer le protectorat des pays du Bas-Niger et des Camerouns : depuis près d'un an cette annexion était demandée par les négociants et les missionnaires anglais; ils invoquaient la nécessité de s'opposer aux projets de la France qui « seraient désastreux pour la vie religieuse de ce peuple et pour le commerce anglais ». Nachtigal recevait ses instructions à la même époque, le 19 mai : il était chargé de conclure sur certains points de la côte des traités d'alliance, de commerce et de protectorat. On lui donnait communication d'une note de M. Woermann sur les traités à conclure avec les nègres et de la traduction d'un écrit de mars 1884 par lequel plusieurs chefs de Petit Popo priaient l'empereur d'accepter le protectorat de leurs États; toute cette région était dans la plus grande agitation : le roi Noma reconnaissait le protectorat de la France; Lawson, celui de l'Angleterre; Ouadjovi, celui de l'Allemagne, et l'arrivée de la corvette allemande *Sophia* ne fit qu'augmenter le désordre. Le Dr Nachtigal devait assurer au protégé de l'Empire et par son entremise à l'Allemagne la prépondérance sur tout le pays, prendre possession des Camerouns et n'admettre aucune discussion des droits de M. Lüderitz sur Angra-Pequeña. Il lui était spécialement recommandé d'éviter « toute collision entre les intérêts allemands et les intérêts français »; il était avisé des entretiens confidentiels que le prince de Hohenlohe avait eus avec M. Jules Ferry.

Le gouvernement allemand voulait que la question d'Angra-Pequeña fût complètement réglée avant que la révélation des projets dont l'exécution était confiée au Dr Nachtigal vînt soulever celles des Popos et des Camerouns. Depuis sa dépêche du 24 avril, le chancelier refusait d'admettre toute discussion des droits de l'Allemagne sur Angra-Pequeña et en réclamait impérieusement la reconnaissance. Le 21 mai, le comte Hatzfeld demandait au comte Münster quelle réponse avait faite lord Granville à la notification de l'annexion du territoire de M. Lüderitz. Le Foreign Office ayant parlé de nouveaux renseignements à prendre dans la colonie du Cap, M. de Bismarck fit répondre qu'il traitait avec le gouvernement britannique et non avec celui du Cap. Interrogé le 27 par lord Tidmouth à la chambre haute, lord Granville répondit que le gouvernement de S. M. n'avait aucune raison de croire qu'une puissance étrangère voulût hisser son pavillon à Angra-Pequeña. Il connaissait cependant depuis un mois l'annexion allemande; et la *Gazette de l'Allemagne du Nord* publia, à la suite de sa

déclaration, la dépêche du 24 avril. C'est un procédé cher au chancelier de discréditer ses adversaires en publiant les pièces officielles qui démentent leurs allégations. Le 28 mai, le lendemain de la séance de la chambre des lords, la *Gazette d'Alsace-Lorraine* écrivait : « Le drapeau allemand flotte sur Angra-Pequeña depuis le 24 avril... La question est vidée; qu'il s'agisse dans l'espèce d'une prise de possession formelle au nom de l'Empire ou de la protection d'une propriété d'un sujet allemand, la distinction n'a pas d'importance dans la pratique. »

Le gouverneur du Cap se décida enfin à déclarer au consul d'Allemagne, après avoir été sans doute avisé par lord Kimberley de la dépêche du 24 avril, qu'il était prêt à prendre possession des côtes jusqu'à la baie de Wallfish y compris Angra-Pequeña. C'était une réponse tardive à la demande faite un an plus tôt; mais l'Allemagne n'avait pas voulu attendre si longtemps pour assurer la protection des établissements de M. Lüderitz; elle l'avait assurée elle-même et ne voulait rien abandonner de ses droits. Averti le 3 juin par un télégramme de son consul de la communication de sir H. Robinson, le chancelier fit déclarer à Londres qu'il n'estimait point fondée en droit la prise de possession annoncée par le gouverneur du Cap. Il résumait la situation dans une note adressée le 10 juin au comte Münster qu'il terminait en ces termes : « Nous n'avons pas été, à mon avis, traités sur le pied de l'égalité. Le sentiment que j'ai est renforcé par la déclaration de divers hommes d'État anglais que la proximité des possessions anglaises donne à l'Angleterre le droit d'empêcher l'établissement d'autres nations dans le voisinage; qu'elle met en vigueur en Afrique la doctrine de Monroë; que le gouverneur anglais, admettant toujours que les territoires en question n'appartiennent à personne, accorde cependant à la colonie du Cap dont l'Angleterre est métropole le droit de prendre possession de ces pays sans maître et refuse ce droit à toute autre nation et à nous en particulier. J'ai traité hier le même sujet avec lord Ampthill et lui ai dit que le gouvernement allemand ne pouvait pas refuser à ses ressortissants de les protéger en Afrique; que je ne pouvais pas mettre sous la protection anglaise les négociants allemands qui demandent l'appui de l'Empire dans des contrées d'outre-mer, là où la souveraineté anglaise n'est pas établie et où les colons allemands ne peuvent se réclamer de la protection d'aucune autre puissance; que je ne puis pas admettre qu'à l'égard de leurs acquisitions ils se transforment de sujets allemands en sujets anglais. »

Le comte Herbert de Bismarck fut envoyé à Londres pour exprimer la volonté bien arrêtée du gouvernement impérial. A la

demande de lord Granville : « Voulez-vous proclamer votre souveraineté? » il répondit que partout où l'Allemagne ne se trouverait pas en présence d'une possession étrangère elle protégerait ses ressortissants. Il rappela que l'Angleterre avait agi de même à Bornéo : une compagnie anglaise ayant acheté le nord de l'île, une charte royale lui fut accordée qui plaçait ses établissements sous la protection britannique, bien que l'Espagne eût invoqué la suzeraineté qu'elle exerçait sur le sultan des Soulou, suzerain lui-même des chefs de Bornéo. L'Allemagne avait soutenu les prétentions anglaises et déclaré à l'Espagne que ses droits ne lui paraissaient pas valables, n'étant point confirmés par une possession de fait; elle avait, à cette occasion, comme l'Angleterre, reconnu le droit aux sociétés particulières d'acquérir la souveraineté de territoire, pourvu que des chartes ou des lettres de protection leur fussent accordés par leur gouvernement [1]. Ce que l'Angleterre avait fait pour la North Borneo Company, l'Allemagne le faisait pour M. Lüderitz [2]. Le 9 juin, lord Granville reconnaissait la souveraineté allemande sur Angra-Pequeña.

Le Parlement du Cap déclara cependant le 23 juillet que la côte, depuis l'embouchure du fleuve Orange jusqu'à la baie de Wallfish était soumise à la souveraineté britannique ; l'Allemagne protestait en invoquant les droits de protectorat qu'elle avait acquis depuis le 26e degré de latitude jusqu'à l'Orange. Au mois d'août, la canonnière *Wolf* prit possession de la côte du 26e au 18e degré de latitude, c'est-à-dire jusqu'aux frontières portugaises. L'Angleterre, qui était encore devancée dans cette région, céda tout ce qu'on lui demandait : le 22 septembre, lord Granville ne réclamait plus que Wallfish-Bay, enclavé désormais dans le territoire allemand, et acceptait la nomination d'une commission mixte pour trancher les difficultés pendantes. La question était définitivement réglée à l'avantage de l'Allemagne.

L'Angleterre ne fut pas plus heureuse en Océanie que dans l'Afrique australe. Au mois d'avril elle s'était décidée à faire quelques concessions aux réclamants allemands des Fidji. Lord Granville déclara qu'il serait assez disposé pour sa part à accepter la nomination d'une commission mixte (qu'il avait jusque-là péremptoirement refusée), mais que le ministère des colonies s'y opposait. Le 9 mai, il proposa de soumettre à l'examen du gouvernement anglais les réclamations des sujets allemands. Le gouvernement impérial refusa d'ac-

1. E. Gibert et Mis de Croizier, la Question de Bornéo (*Bull. de la Soc. indo-chinoise de Paris*, t. Ier, 1881).

2. La fondation de nouvelles républiques par les Boers leur a inspiré l'idée de nouer des relations commerciales avec le Lüderitzland (*Afrique*, 1884, p. 284).

cepter ce compromis. Le 19 juin, le comte Münster écrivait au prince de Bismarck : « J'ai eu plusieurs entrevues avec lord Granville relativement aux affaires des Fidji. Je lui ai dit combien vous considériez cette affaire sérieusement. Lord Granville propose la nomination d'une commission composée de fonctionnaires anglais et allemands. Cette commission devra examiner les demandes d'indemnité réciproque et soumettre le résultat de cet examen aux deux gouvernements. » La commission se réunit en effet : elle termina ses travaux le 16 septembre [1].

Les circonstances étaient plus favorables qu'en 1880 aux vues du chancelier sur l'Océanie. Un syndicat de maisons de commerce de Hambourg avait racheté à la maison Baring les actions de la Société qui avait fait faillite en 1879. Une réunion de représentants de maisons de banque décida d'établir une banque coloniale, dont le siège devait être à Hambourg et qui fonderait des succursales dans les principaux ports de l'Extrême-Orient et de l'Océanie. Au mois d'avril 1884, un nouveau projet de loi demanda l'ouverture d'un crédit annuel de 4 millions de marks pour la création d'une ligne de paquebots faisant un service mensuel entre Hambourg et Bremerhaven d'une part, et l'Asie orientale et l'Australie de l'autre. Une ligne desservirait Naples, Aden, Colombo, Singapour, Hong-Kong; une autre, Hong-Kong, Shanghaï, Nagasaki, la Corée, Yokohama : une troisième, Aden, King Georges Sound, Adélaïde, Melbourne, ou Lisbonne, le cap Vert, le cap de Bonne-Espérance et l'Australie; une dernière, Sydney, Auckland, les Tonga, les Samoa, Brisbane.

« Notre marine marchande, disait la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, traverse en ce moment une crise funeste. Jamais, depuis longtemps, le fret n'a été à aussi bas prix qu'aujourd'hui. Nos navires à voiles qui ont à supporter la rude et écrasante concurrence des bateaux à vapeur ne trouvent même plus de fret. C'est une vraie calamité. Les causes de cette situation sont connues. La première est le rapide développement de la navigation à vapeur; l'autre est la superproduction de navires. C'est surtout dans nos ports et chantiers de la Baltique que le mal est sensible. Déjà beaucoup de chantiers ont disparu et un grand nombre de travailleurs ont perdu leur gagne-pain. Nos écoles de navigation sont devenues presque désertes. L'effectif de notre marine marchande se réduit de plus en plus, et l'on peut prévoir le moment où le bâtiment à vapeur aura complètement supplanté le voilier. C'est là une fatalité avec laquelle il faut compter. Si l'Allemagne veut s'assurer la part qui lui revient dans le grand trafic

1. Livre blanc.

maritime, il est nécessaire qu'elle entre dans le mouvement A ce point de vue, le projet de loi tendant à subventionner les lignes postales océaniques doit être salué avec joie. Il est certain que les services projetés profiteront moins à nos ports de la Baltique qu'à ceux de la mer du Nord; il est certain aussi que les bâtiments à vapeur se prêtent moins que les voiliers à la formation d'un personnel de marins. Mais, en somme, la création des services projetés sera un réel bienfait pour la marine marchande de l'Allemagne. »

Le 14 juin, lors de la discussion du projet de loi, M. de Bismarck répondit en termes très agressifs aux critiques dirigées par MM. Bamberger et Richter contre la politique coloniale. « Les avantages que l'Allemagne retirera de son commerce avec les contrées transocéaniques ne peuvent, dit-il, s'exprimer en chiffres précis; mais depuis cinquante ans l'activité humaine a pris cette direction, il faut suivre le courant. » Malgré ses efforts, le Parlement refusa de se décider séance tenante et renvoya le projet à la commission du budget.

Le 23, il se rendit dans le sein de cette commission et y exposa ses idées sur la colonisation. « J'ai déjà exprimé ma conviction, dit-il, et j'y persiste, qu'il ne serait pas politique pour nous d'occuper *des territoires où nous n'avons actuellement aucun intérêt*, et cela pour offrir un stimulant factice à l'émigration allemande. Nous n'avons pas de fonctionnaires assez expérimentés pour établir un système colonial de ce genre; cela nous coûterait trop cher et pèserait lourdement sur nos forces navales. Mais c'est une toute autre question que de savoir si nous devons couvrir de la protection de l'Empire les *établissements librement fondés par des sujets allemands,* des rameaux, pour ainsi parler, de la nation allemande et dans des territoires qui ne sont placés sous la souveraineté d'aucun autre État. Je crois que le devoir de l'Empire est d'étendre sa protection aux établissements lointains fondés de cette manière par des sujets de l'Empire, et non seulement à *leurs comptoirs, mais aux territoires qu'ils peuvent avoir acquis.* » Tenant à montrer que la politique coloniale de l'Allemagne n'entraînerait pas un développement formidable de la flotte, il ajouta, peu soucieux des susceptibilités internationales que pouvait éveiller son langage : « Le territoire français est à portée de Metz, et si des sujets allemands avaient à souffrir un préjudice par le fait de la France, la réaction de ces faits pourrait se faire sentir aux portes de Metz. De cette manière l'Empire sera toujours en état de protéger tous les colons qu'il pourra être amené à compter et l'Allemand dans le monde entier devra apprendre à s'enorgueillir de son : *sum civis romanus.* »

Ces mots furent relevés, le 26, au Reichstag, par M. Richter qui

en tira la conséquence que la politique coloniale pourrait entraîner l'Empire dans une guerre continentale. Le prince répondit au député progressiste : « Je n'ai voulu que prouver de quelle façon nous pourrions répondre à une insulte venue de l'extérieur à propos de nos colonies. Nos relations avec la France et mes rapports personnels avec le gouvernement français actuel sont si bons que même M. Richter ne saurait leur porter atteinte. » Il se défendit d'ailleurs comme précédemment de vouloir faire de la colonisation factice.

« Toute cette question de la colonisation allemande qui a été récemment soulevée est née, dit-il, de l'acquisition de certains territoires par des négociants des villes hanséatiques qui ont invoqué la protection du gouvernement impérial et nous ont ainsi amenés à examiner la chose à fond. Je répète que je suis entièrement opposé à la création de colonies sur un plan que je crois mauvais et qui consiste à acquérir un territoire, à y placer des fonctionnaires et une garnison, puis à inviter les gens à y venir et à y vivre. Je ne crois pas qu'on puisse créer des colonies artificiellement. Tout autre est la question de savoir si c'est un devoir pour le gouvernement impérial d'accorder sa protection lorsqu'elle est réclamée par *des sujets qui se sont eux-mêmes embarqués dans des entreprises coloniales où le trop-plein de la population allemande trouvera un débouché naturel*. On a parlé des dépenses que le Trésor aura à supporter pour la réalisation de cette politique. Je n'ai pas l'intention de rien dépenser pour cela, mais bien de laisser le développement des colonies dont il s'agit à l'énergie des négociants qui les ont établies. Je suivrai l'exemple de l'Angleterre *en accordant à ces négociants quelque chose comme les chartes royales* jadis conférées à la Compagnie des Indes occidentales. Je n'entends pas fonder des provinces, mais protéger des établissements commerciaux ; si ces établissements ne réussissent pas, l'Empire n'y perdra pas grand'chose et la dépense n'aura pas été considérable. »

« Il serait fâcheux, objecta M. Bamberger, que pour chaque aventurier allemand qui acquiert un établissement à l'étranger, l'Empire lui-même fût engagé. »

« M. Bamberger, répliqua le prince, fait bon marché de mon intelligence. Si vous avez pour chancelier un pareil fou, chassez-le. Si, après les services que j'ai rendus à la tête des affaires depuis 1862, vous n'êtes pas convaincus que je saurais me mettre en travers de toute folie et de toute puérilité, je renonce à vous inspirer confiance. »

Le lendemain de cette séance, MM. Hansemann, Bleichrœder et Cie demandaient l'appui du gouvernement pour leurs entreprises dans les mers du Sud. Le chancelier promit de le faire dès qu'il serait prouvé

que les acquisitions nouvelles ne contredisaient en rien les droits des autres nations.

Le 2 août, il faisait exprimer à Londres le vœu d'une entente avec l'Angleterre sur la délimitation de leurs intérêts respectifs en Océanie, tout en blâmant les temporisations du gouvernement britannique. « Dans l'intérêt de son commerce, l'Allemagne, dit-il, ne peut pas supporter que les territoires indépendants de l'océan Pacifique soient simplement regardés comme des dépendances naturelles de l'Australie. »

On sait l'importance que les colonies anglaises d'Australie attachent à la possession de la Nouvelle-Guinée. Leur désir de l'annexer avait récemment rencontré à Londres une vive opposition. On leur accorda une demi-satisfaction. L'Angleterre annonça qu'elle allait établir son protectorat sur la côte méridionale de la moitié orientale de l'île (on sait que la partie occidentale appartient à la Hollande). En réponse, le chancelier annonça que le drapeau allemand allait être hissé sur la côte N.-E. et sur l'archipel de la Nouvelle-Bretagne. C'était une acquisition importante faite d'un trait de plume par une compagnie allemande, dite « de la Nouvelle-Guinée » [1]. Le 28 septembre, le gouvernement allemand protestait contre la prétention de l'Angleterre de vouloir étendre son protectorat jusque sur la partie de la côte septentrionale qui touche aux possessions hollandaises. La prétention des colons australiens de vouloir appliquer à leur profit en Océanie la doctrine de Monroë ne pouvait être prise au sérieux.

L'Angleterre ne pouvait néanmoins considérer sans colère et sans crainte l'ardeur annexionniste de l'Allemagne. Elle regarda comme un affront la prise de possession de la Nouvelle-Guinée septentrionale. Elle se rendait compte presque en même temps de l'habileté avec laquelle le chancelier s'était plu à la jouer sur la côte de Guinée et à lui préparer une amère déception.

Le gouvernement de Londres avait cru prudent de prévenir les tentatives du Dr Nachtigal en ordonnant dès le 16 mai l'annexion du point

1. *Nachrichten für und über Königs Wilhelms Land und den Bismarck Archipel* (Berlin, 1886). — *Catalog der ausstellung für vergleichende Völkerkunde der westlichen Südsee, mit erlaüterungen* von Dr O. Finsch (Brême, 1887). — O. Finsch, *Die ethnologische ausstellung der Neu-Guinea Companie in K. Museum für Völkerkunde* (Berlin, 1886); *Ueber die ethnologische Sammlungen aus der Südsee.....* (Berlin, 1886); *Aus den berichten der Dr Finsch über die in auftrage der Companie nach Neu-Guinea ausgeführten Reisen* (Berlin, 1885). — *The colonies and India,* 26 nov. 1886. — *Revue coloniale internationale,* I, 140. — Voir les travaux de J. Girard, du prince Roland Bonaparte, des géographes hollandais; les voyages de Miklouko-Maklay, de d'Albertis, etc. — Friederichsen, *Karte des westlichen theiles der Südsee zur veranschaulichung des unter verwaltung der neuer Guinea Companie gestalten Deutschen Schutzgebietes, nebst special karten der Wichtigsten hafen des Kaiser Wilhelms Landes und des Bismarck Archipel. Im auftrage der Auswärtigen Amts,* 1/300 000 (Hambourg, 1885).

le plus important du golfe de Biafra, les Camerouns. Dès 1874, les commerçants allemands y avaient eu des difficultés avec les Anglais qu'ils accusaient de les exclure de leur « Court of equity » pour juger souverainement tous les litiges. L'Angleterre avait hésité depuis plusieurs années à répondre aux demandes de protectorat. Les négociants allemands en profitèrent pour passer plusieurs contrats avec les chefs Bell, Acqua et Dido qui ne comprenaient peut-être pas très bien la portée de leurs actes. Le 10 juillet 1884 le navire anglais le *Goshawk* y arrivait; son commandant visitait les chefs et apprenait d'eux que, quatre jours auparavant, le consul allemand Schultze leur avait proposé de se placer sous la protection de l'Empire; l'officier de la marine royale reçut des chefs l'assurance que rien n'était encore conclu avec l'Allemagne et qu'ils désiraient le protectorat britannique. Le *Goshawk* rentrait aussitôt à Fernando-Po sans qu'il eût été pris possession du pays.

Lord Granville, après avoir reçu la nouvelle de ce voyage, prescrivit le 23 août aux ambassadeurs d'Angleterre à Berlin et à Paris de notifier aux gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités la demande faite par les chefs des Camerouns d'être placés sous le protectorat britannique. Quelques jours après, il apprenait que la négligence ou la lenteur des officiers anglais à faire acte de souveraineté, leur indécision et leur crainte des responsabilités, avaient coûté cher à la couronne.

M. Nachtigal était arrivé le 4 juillet à Petit-Popo. Après avoir longuement conféré avec les représentants des maisons allemandes, il se rendit à Bagida; les agents du roi du Togo acceptèrent le protectorat de l'Empire; le drapeau allemand fut déployé à Bagida et à Lomé, et M. Randad, représentant de MM. Wöber et Brohms, fut nommé commissaire au Togo.

Le 11, la *Mowe* jetait l'ancre dans la baie des Camerouns, c'était le lendemain du départ du *Goshawk*. Les rois Bell, Acqua et Dido vinrent saluer le Dr Nachtigal. Lock Presso, roi d'Hickorytown, ne vint pas, mais le commissaire impérial, le regardant comme vassal de Bell, le déclara lié par l'engagement de celui-ci. Le 14, le drapeau allemand fut hissé à Belltown, Acquatown et Didotown. Nachtigal resta jusqu'au 20 aux Camerouns; il en profita pour régler la question de la *Court of Equity*. Le 19, la canonnière anglaise *Flirt* arrivait, ayant à son bord le consul Hewett qui venait proclamer le protectorat britannique. Il put voir trois grands drapeaux allemands sur la côte. Il appela à bord Acqua qui refusa de se laisser séduire. M. Hewett n'eut d'autres ressources que de protester énergiquement devant Nachtigal contre l'occupation allemande.

La canonnière anglaise l'*Opal* arriva le 19 à Bimbia; mais son commandant, malgré ses instructions, ne crut pas devoir procéder à l'annexion de la côte lorsqu'on lui apprit que des traités avaient été passés par les chefs avec les maisons Woermann et Jantzen-Thormählen; c'est cependant le 21 seulement que le drapeau allemand fut hissé dans la région de Bimbia. Le 22, Nachtigal confirma le traité passé le 20 entre M. Robenhorst, agent de M. Woermann, et Jambo, roi de Malimba; du 23 juillet au 10 août, il passa un très grand nombre de conventions avec les chefs de la côte, entre Petit-Batanga et les possessions espagnoles d'Elobey. Le 10, il fit une visite au commandant du Gabon; il accepta de bonne grâce toutes les réserves que fit ce fonctionnaire sur les droits de la France dans la région des Batangas; il convint avec lui que les deux gouvernements feraient procéder à une délimitation. Le 18, il amena même le drapeau allemand qui avait été arboré sur la rive gauche du Benito. Le 28 avril, il rentrait aux Camerouns et prenait possession d'Hickorytown.

De son côté, le consul Hewett passa du 19 juillet au 10 septembre dix-huit traités avec les indigènes. Son but était de fermer aux Allemands la route du bassin de la Binoué, en s'emparant du massif des Camerouns. Une mission méthodiste était établie à Victoria et entourée par les territoires allemands; le voyageur polonais Rogosinski qui en avait fait son centre d'opérations [1] fut muni des pleins pouvoirs du consul Hewett; il signa au nom de l'Angleterre des traités de protectorat avec les chefs de la mission montagneuse qui s'étend de la baie d'Amba à l'estuaire du Rio del Rey; Nachtigal recevait de lui, à son retour, la leçon d'activité qu'il avait donnée le 19 juillet précédent à M. Hewett; mais le résultat qu'il avait cherché n'en paraissait pas moins atteint.

La nouvelle des événements des Camerouns surprit le gouvernement anglais dans sa quiétude. Les résidents anglais, les chambres de commerce, les missionnaires, avaient réclamé contre les intrigues allemandes et transmis les protestations de plusieurs chefs indigènes. Le 29 juillet, le chargé d'affaires d'Angleterre à Berlin adressait au sous-secrétaire d'État des affaires étrangères une note sur les relations du gouvernement britannique avec les chefs des Camerouns.

Le 25 septembre, le chancelier réunit à Friedrichsruhe les chefs des grandes maisons allemandes établies sur la côte africaine et arrêta avec eux les principes de l'organisation des nouvelles possessions. Le 15 octobre, il notifiait officiellement aux puissances la liste des acquisi-

1. *Afrique*, 1884, p. 71. — Voir, sur ses voyages, *Bulletin de la Société de géographie commerciale* (1883); *Comptes rendus des séances de la Société de géographie* (1881, 1883).

tions allemandes. « Sont placés sous le protectorat de S. M. I., sur la côte des Esclaves, le territoire de Togo avec les ports de Lomé et de Bagida; dans la baie de Biafra, les territoires de Bimbia, avec l'île Nickol, Kamerun, Malimba (y compris la partie septentrionale), Petit-Batanga, Plantation et Criby; dans l'Afrique sud-occidentale, la côte entre le cap Frio et le fleuve Orange, à l'exception de Wallfish-Bay. Comme signe extérieur de ce protectorat, le drapeau militaire de l'Empire a été hissé et des bornes ont été plantées, et il a été proclam que tous les droits démontrés certains des tiers seraient respectés. »

Le 29 octobre, le prince télégraphiait de Varzin à son ambassadeur à Paris : « Un télégramme que je reçois à l'instant du docteur Nachtigal me fait connaître les mesures qu'il a prises dans le sud de Batanga. Ces mesures semblent être en contradiction avec les prétentions de la France. Dans le cas où cela serait, nous ne maintiendrions pas les mesures prises. Faites-en part à M. Jules Ferry. »

Dès le mois de septembre, un rapprochement s'était opéré entre la France et l'Allemagne à l'occasion des affaires d'Égypte et du Congo. Les deux puissances décidèrent d'inviter les puissances européennes à envoyer leurs représentants à Berlin pour fixer le régime international du fleuve du Congo; la conférence devait aussi (c'était un point que M. de Bismarck considérait comme très important) déterminer les conditions auxquelles les États devraient se soumettre pour que leurs nouvelles annexions fussent reconnues par les puissances étrangères [1].

Des questions qui s'étaient jusque-là réglées entre deux ou trois puissances étaient devenues du ressort de tout le monde; mais nous n'avions aucun moyen d'empêcher l'Allemagne de s'en occuper, et, dans ces conditions, nous n'avions qu'à nous louer de ce que l'entente des cabinets de Paris et de Berlin nous mît à l'abri des dommages qu'éprouvait l'Angleterre.

La conférence se réunit le 15 novembre. Elle adopta le principe de la libre navigation du Congo et du Niger [2]. Ses travaux furent sus-

1. La règle que M. de Bismarck a fait prévaloir en cette matière, du moins en ce qui concerne les annexions africaines, a été l'objet d'une étude de M. Engelhardt dans la *Revue de Droit international* (1886).

2. La conférence de Berlin, dont nous ne parlerons ici qu'incidemment, a donné lieu à d'assez nombreuses publications. Citons seulement : les livre jaune, bleu, blanc (portugais), blanc (allemand), avec une carte de M. Friederichsen à 1/500 000, vert (italien) : le remarquable rapport de M. Engelhardt qui sert de préface au livre jaune; Patzig, *Die afrikanische Konferenz und der Congostaat* (Heidelberg, 1885) ; les cartes de M. Desbuissons (géographe du Ministère des affaires étrangères), de M. Kiepert, de l'*Institut géographique* de Bruxelles, etc.; les articles de l'*Afrique*, de la *Revue de Droit international*, du *Mémorial diplomatique*, des *Archives diplomatiques*, de l'*Exploration*, du *Mouvement géographi-*

pendus à la suite des difficultés pendantes entre le gouvernement de la République et l'Association internationale africaine. Les journaux anglais notaient avec soin les divergences de vue de l'Allemagne et de la France sur cette question et prédisaient la fin prochaine de leur entente. Ces prévisions ne furent pas justifiées; un rapprochement de l'Allemagne et de l'Angleterre était d'ailleurs absolument invraisemblable. La conférence prit, au sujet de la liberté de commerce dans le bassin du Congo, des dispositions qui étaient plus avantageuses pour les puissances qui n'y possédaient rien que pour les autres. Elle adopta quelques propositions philanthropiques soutenues surtout par l'ambassadeur d'Italie [1]. L'acte final des délibérations de la conférence fut signé le 30 janvier. M. de Bismarck avait obtenu un résultat important en y faisant proclamer qu'une occupation effective et une signification aux puissances signataires de l'acte seraient désormais nécessaires pour la validité des annexions européennes en Afrique. Il avait entre les mains une arme dont il a su se servir habilement, bien que la conférence eût refusé d'étendre, hors de l'Afrique, la théorie qu'elle venait d'émettre.

Pendant la réunion de cette haute assemblée, M. de Bismarck avait remporté sur l'Angleterre de nouveaux succès; bien plus, il avait obtenu deux votes du Reichstag en faveur de sa politique coloniale. L'Angleterre n'avait obtenu satisfaction que sur un seul point, la baie de Sainte-Lucie, sur la côte orientale de l'Afrique australe, dans le voisinage de laquelle un agent de la maison Lüderitz avait acquis à vil prix un territoire de 100,000 acres. Le négociant brêmois notifia officiellement ses droits au ministère des affaires étrangères de l'Empire. Cette acquisition était excellente en raison de la bonté du mouillage et de la possibilité de nouer des relations avec le Transvaal. L'Angleterre n'ignorait pas la valeur de ce point, et, au mois de décembre, le gouverneur de Natal, sir Henry Bulwer, proclamait le protectorat britannique sur le territoire contesté. M. Lüderitz protesta mais le gouvernement britannique prétendit que ses droits, malgré l'époque récente de la prise de possession, remontaient à un traité conclu en 1841 avec le souverain du pays. M. Lüderitz produisit en vain des documents, plus ou moins réguliers, d'après lesquels le chef

que. — Voir aussi, sur l'Association internationale africaine et sur ses relations avec la France et l'Allemagne, le *Congo français,* par M. Dutreuil de Rhins; *Cinq années au Congo,* par Stanley, etc.

1. Les dispositions sur la vente des spiritueux ne pouvaient être qu'inefficaces (Cf. *Afrique,* 1885, p. 127-129, et le livre de M. Patzig). *L'Afrique* a montré dans plusieurs articles le mal que causent les spiritueux en Afrique (1884, p. 262, 293; 1885, p. 301, 338; 1886, p. 76-78).

zoulou avec lequel il aurait traité lui aurait formellement concédé la *souveraineté* des terrains qu'il lui avait vendus et non pas seulement la *propriété*. Non seulement c'est une question délicate à trancher que de décider jusqu'à quel point un traité conclu par un particulier peut engager la question de souveraineté territoriale et si de tels actes ont une valeur diplomatique tant qu'ils n'ont pas été régulièrement ratifiés par le gouvernement du contractant; mais encore, ainsi que l'avouait la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, on devait se demander s'il ne fallait point tenir compte des droits de protectorat de la république des Boers sur le Zoulouland, et des relations particulières existant entre le Transvaal et l'Angleterre qui s'est réservé le droit d'approbation des traités conclus par les Boers; enfin, la prétention de M. Lüderitz se heurtait à une prise de possession effectuée dans les conditions mêmes que la conférence de Berlin déclara nécessaires à la validité des annexions. M. de Bismarck céda sur ce point.

Mais la publication des livres blancs vint montrer la faiblesse du gouvernement britannique et l'habileté de la diplomatie allemande. Le *Times* ne craignit pas de dire que l'Angleterre avait subi un « Sedan diplomatique ». On ne voyait pas bien l'intérêt que le chancelier avait à l'humilier ainsi, à moins que ce ne fût pour montrer à la France le peu de fond qu'elle pouvait faire sur cette alliée et pour faire étalage de sa propre force.

Il déclara d'ailleurs le 1er décembre à sir Edward Malet que si les nombreuses annexions anglaises aux Camerouns avaient pour but de réduire les possessions allemandes à l'état d'enclaves, il serait contraint de regarder ce procédé comme un acte malveillant (*unfriendly*), parce qu'il entendait maintenir les communications de sa nouvelle colonie avec l'intérieur. Le gouvernement anglais protesta le 5 décembre contre tout dessein de ce genre, et le 10 il se déclarait prêt à faire délimiter par une commission mixte la frontière septentrionale des Camerouns.

A Cameroun, le vice-consul anglais Buchan, aidé du représentant de la maison John Holt et Cie, ne se faisait point faute de mettre à profit une situation troublée. Les chefs sur l'amitié desquels le Dr Nachtigal avait pu compter et qu'il avait naturellement traités comme les principaux, n'exerçaient en réalité qu'une autoritée limitée, et Lock Presso, roi d'Hickorytown, n'avait point pardonné aux Allemands, malgré son adhésion ultérieure au protectorat impérial, d'avoir en son absence disposé de lui comme d'un vassal de Bell. Hickorytown devint le centre d'une agitation anti-allemande à laquelle prirent bientôt part une partie des guerriers d'Acqua sous la conduite de son frère Manga, et la majorité de ceux de Bell, excités par le chef Elami

Joss contre cet ami des Allemands qui, disaient-ils, n'avait même point partagé avec ses sujets l'or que les envahisseurs lui avaient donné. Un jour Belltown fut réduite en cendres par les hommes de Joss et le pays se trouva dans cette agitation dont une nation européenne profite souvent pour intervenir, protéger ses nationaux et s'emparer du pays. Cette fois encore l'Angleterre se laissa distancer par l'Allemagne, et tandis qu'il amusait lord Granville de notes et de réclamations diplomatiques, le prince de Bismarck envoyait à Cameroun deux navires de guerre, l'*Olga* et le *Bismarck;* l'amiral Knorr arbora son pavillon en rade le 18 décembre 1884 [1].

Après une entrevue avec les résidents allemands, il décida de mettre le feu à Hickorytown et à la résidence de Joss. Le 20, 430 hommes débarquèrent et tuèrent, sans provocation, quatre nègres. Assaillis par un feu nourri que dirigeaient les habitants de Josstown, ils mirent le feu à ce village; les palmiers et les bananiers plantés entre les maisons empêchant les flammes de se propager, il fallut allumer les habitations les unes après les autres. Tous les nègres qu'on rencontra furent tués. La ville en flammes « offrit jusqu'au milieu de la nuit un magnifique spectacle, » dit M. Zöller, membre de l'expédition. Le 22, les canons de l'*Olga* mirent le feu à Hickorytown. Un matelot avait été tué et un agent allemand avait été égorgé par les noirs. Le 25, la fête de Noël fut joyeusement célébrée par les marins et par les indigènes sujets de Bell.

Ces événements eurent en Allemagne un grand retentissement; tandis que les ennemis de la politique coloniale déploraient en prose et en vers le sang allemand versé pour l'égorgement d'êtres inoffensifs, ses partisans exprimaient bruyamment leur enthousiasme. Un panorama de Cameroun fut ouvert à Stuttgard par le professeur Braun et le peintre Petersen. La nouvelle du combat de Josstown qui parvint le 9 janvier à Berlin ne fut pas étrangère au succès que le chancelier obtint le lendemain au Reichstag.

Cette assemblée, toujours hostile à la politique coloniale, avait, au moment même où allait se réunir la Conférence africaine, ajourné le vote sur la subvention des lignes transocéaniques et renvoyé le projet à une commission spéciale. Le 9 janvier même, elle faisait le même accueil à une demande de 150,000 marks destinés à encourager les explorations dans l'Afrique centrale. « Il faut pouvoir faire des reconnaissances dans les pays nouveaux, disait M. de Bismarck. Il faut se dépêcher. Je ne peux pas indiquer d'avance les noms des futures colonies, parce que d'autres nations qui ne voient pas favora-

1. Gaudefroy-Demombynes, *op. cit.*, p. 35 et suiv.

blement le mouvement de la colonisation allemande pourraient en prendre avantage. »

Le 10, le Reichstag votait les appointements du gouverneur de Cameroun. Le centre, par l'organe de M. Windthorst, émit de graves objections contre une politique coloniale qui entraînerait la création d'une imposante marine de guerre et qui pourrait laisser l'Allemagne insuffisamment défendue sur le continent. M. de Bismarck persifla son adversaire, puis mit catégoriquement le Reichstag en demeure de se prononcer. Il exposa de nouveau l'utilité de colonies qui ouvrent de nouveaux chemins au commerce et à l'industrie. Il se plaignit beaucoup des difficultés qui lui créaient les colons anglais, mais se défendit de vouloir en rendre l'Angleterre responsable. « L'action de son gouvernement est gênée, dit-il, par l'indépendance des colons à l'égard de la mère patrie. D'ailleurs, ajouta-t-il (démentant ainsi les craintes qu'il exprimait quelques mois auparavant et celles qu'il exprima plus tard), rien ne justifie les appréhensions de l'opposition. C'est d'amis que nous sommes entourés en Europe. Jamais, depuis 1866, nos rapports avec la France n'ont été aussi bons : c'est le résultat de l'avènement en France d'un gouvernement prévoyant, qui sait estimer à son prix le bienfait de la paix. Nous avons avec l'Angleterre d'anciennes relations d'amitié qu'il est dans l'intérêt des deux pays de maintenir. Si le gouvernement anglais adoptait les vues de certains sujets anglais sur notre politique coloniale, nous ne pourrions pas soutenir sa politique sur d'autres points qui l'intéressent. » Après avoir donné indirectement cet avertissement à l'Angleterre, il attaqua vivement l'opposition : « Pendant que nous recevons l'avis que les anglais veulent annexer Samoa, que les indigènes de la Nouvelle-Guinée repoussent l'annexion allemande, siégez ici et nommez des commissions. Cela rappelle les anciennes intrigues de la cour de Vienne, et pendant ce temps je serai battu comme le maréchal Daun. L'Allemagne devrait avoir confiance dans les hommes de ses premières villes commerciales qui ont mis leur fortune dans ces entreprises; si nous ne le pouvons pas, retirons-nous dans nos montagnes de la Thuringe et tournons le dos à l'Afrique. » L'assemblée ne fut pas insensible à ces considérations patriotiques. Une grande majorité, qui comprenait la plupart des membres du centre et des progressistes, se déclara pour le projet de loi.

Le 24 janvier, un crédit de 150,000 marks fut voté pour l'exploration de l'Afrique.

A l'occasion de la discussion du budget, M. Richter fit observer que la politique coloniale n'était point restée dans les limites que le chancelier lui avait assignées. Quant à lui, il désirait des colonies de

peuplement et ne voulait point faire supporter à l'empire la charge résultant de la création de factoreries. M. Wormann lui répondit que le commerce était prêt à payer les frais d'administration des nouvelles colonies par l'établissement d'un droit de 2 p. 0/0 sur les exportations.

En accordant le 14 février un crédit de 24,800 marks pour couvrir les dépenses faites aux Camerouns, la commission du budget prit soin de déclarer qu'elle se voyait contrainte de prendre cette résolution en raison des engagements contractés par le gouvernement; elle adopta le vœu que l'organisation des territoires occupés fût telle que leurs revenus payassent les frais de protection.

L'Angleterre perdait néanmoins l'espoir de voir les plans du chancelier échouer devant une opposition systématique du Reichstag. Elle ne put se réserver qu'une faible partie des territoires qu'elle convoitait.

Le 26 décembre, le comte Münster lui avait signifié que l'Allemagne avait placé son pavillon dans le nord-est de la Nouvelle-Guinée et dans les îles de la Nouvelle-Bretagne (archipel Bismarck); sir E. Malet se plaignait le 17 janvier de cette annexion et notifiait l'occupation de la partie méridionale; M. de Bismarck protesta le 20 contre l'étendue trop vaste de cette occupation. Dans une dépêche du même jour, lord Granville énumérait les griefs de l'Angleterre contre l'Allemagne; il reprochait surtout au chancelier d'avoir caché le but de la mission du Dr Nachtigal. Il promettait cependant, le 22, de respecter les annexions allemandes en Nouvelle-Guinée, et le même jour M. de Bismarck, tout en refusant de reconnaître le droit naturel qu'aurait l'Australie sur la Nouvelle-Guinée, promettait, par amour de la paix, de laisser les Anglais agir dans le sud comme ils l'entendraient.

Le lendemain, il avait un entretien avec sir E. Malet. Il se plaignit du « refroidissement politique actuel entre les deux pays ». Il accusa l'Angleterre de mettre partout obstacle à sa politique coloniale; il lut enfin à sir Edward la lettre qu'il avait adressée au mois de mai précédent au comte Münster et où il établissait les conditions auxquelles une entente pourrait s'établir entre les deux pays sur les questions coloniales et sur les affaires d'Egypte. Après avoir exprimé tous ses regrets de voir que la situation fût aussi peu satisfaisante, l'ambassadeur d'Angleterre protesta des bonnes dispositions de son gouvernement; mais il ajouta que pour répondre aux désirs du prince, il faudrait les connaître. Que voulait-il? la partie méridionale de la Nouvelle-Guinée? le pays des Zoulous? La connaissance de ses désirs, quels qu'ils pussent être, vaudrait mieux qu'une action où l'on serait des deux côtés dans les ténèbres et où l'on risquerait de s'entre-

choquer. Le prince répondit que les intelligences qu'il avait formées avec la France, à la suite de l'insuccès de ses efforts pour s'étendre avec l'Angleterre, rendaient impossible de replacer la question où elle en était au mois de mai précédent.

Les communications des deux gouvernements avaient un caractère d'aigreur de plus en plus marqué chaque jour. L'Angleterre croyait voir partout des Allemands et se plaignait avec amertume de n'avoir pas été mise par le chancelier dans la confidence de ses projets. Le comte Münster ayant fait observer le 21 janvier qu'il s'était établi une sorte de course au clocher entre les concurrents, lord Fitzmaurice répondit qu'il n'aurait jamais supposé que « le docteur Nachtigal pût prendre sur lui de hisser le drapeau allemand sur un territoire qui, sans être anglais de fait, était néanmoins anglais *in character and in history* et dont l'acquisition avait était vivement recommandée au gouvernement de Sa Majesté par une importante corporation religieuse anglaise ».

Le prince de Bismarck répondit à ces récriminations, non pas en offrant une satisfaction, mais en en demandant une. Le 5 février, il se plaignit énergiquement de la conduite du consul Hewett et du capitaine Campbell et réclama la destitution du vice-consul Buchan. « Je remarque, répondit lord Granville le 21 février, que le prince de Bismarck, dans sa note du 5, avoue que, tout en cherchant à persuader le gouvernement de Sa Majesté de faciliter le voyage du docteur Nachtigal, il croyait nécessaire de n'en point dévoiler le véritable but, afin qu'on ne le devançât point. » Il ajoutait que le gouvernement de la Reine se réservait de réclamer une indemnité pour les factoreries anglaises détruites par l'amiral Knorr à Josstown et à Hickorytown.

M. Meade, attaché à l'Office colonial anglais, fut envoyé à Berlin pour tâcher d'arriver à une entente. Il avait comme plan un projet de partage entre l'Angletere, l'Allemagne et la France et désirait surtout obtenir la renonciation de l'Allemagne à la Nouvelle-Guinée. « Ces questions, dit M. de Bismarck, veulent être traitées d'après des motifs généraux de politique. Jusqu'en 1883, j'ai tout fait pour aider la politique anglaise en Égypte; mais depuis quelque temps je suis traité tout différemment par l'Angleterre, dont les actes ne répondent pas aux paroles. Je ne trouve pas vos propositions suffisantes. » Le 2 mars, au Reichtag, le chancelier attaqua vivement la politique anglaise en Égypte.

Le langage de la presse officieuse était d'une violence calculée pour montrer à l'Angleterre l'impossibilité d'une entente. Le 2 mars, la *Gazette de l'Allemagne du Nord* accusait lord Granville d'avoir transgressé tous les usages diplomatiques en publiant une conférence secrète

que le chancelier avait eue avec M. Meade, en imprimant au dernier Blue-Book une lettre d'un roi de Samoa à l'empereur d'Allemagne qui n'en avait jamais eu connaissance, enfin en lisant au Parlement la note du 21 février avant qu'elle fût parvenue à Berlin par la voie diplomatique. Le lendemain, un nouvel article qualifiait d'insolente la demande d'indemnité ; « l'Allemagne, disait la *Gazette*, aura à examiner celle qu'elle exigera de l'Angleterre pour les menées de ses agents, et elle saura se faire payer d'elle mieux que l'Europe n'y a réussi après le bombardement d'Alexandrie. »

Le comte Herbert de Bismarck, envoyé à Londres, trouva, contre son attente, le gouvernement britannique très bien disposé. Le 6, lord Granville expliquait à la chambre des lords qu'il y avait un malentendu et qu'en Angleterre « toutes les classes de la société voyaient avec joie la situation particulièrement importante que prenait l'Empire ». Le 12 mars, M. Gladstone tint le même langage à la Chambre. Les négociations suivirent dès lors un cours paisible, et M. de Bismarck put se vanter au Reichstag de son succès dès le lendemain du discours de M. Gladstone.

C'est le 13 mars que venait en discussion le projet de subvention aux lignes transocéaniques. Le chancelier, tout en déclarant que le rejet du projet découragerait le gouvernement de la politique coloniale, fit observer que pour voter la loi on ne se déclarait point forcément partisan de la politique coloniale. « La ligne la plus importante, celle de l'Asie orientale, que le centre lui-même admet, n'a rien de commun avec la politique coloniale. Ce n'est pas non plus le cas pour les lignes australiennes, puisque l'Allemagne ne possède à Samoa que des factoreries et non des colonies. Le gouvernement accepte avec reconnaissance comme un acompte toutes les lignes qu'on voudra bien lui accorder. » Réfutant ensuite les objections faites contre la fondation des colonies africaines, il fit observer que beaucoup de colonies anglaises se trouvaient dans les mêmes conditions. L'Angleterre n'y tiendrait pas tellement si elle n'en tirait profit. On peut reprocher aux Anglais tout ce que l'on veut, mais il faut reconnaître leurs aptitudes commerciales.

« C'est à tort que M. Richter a fait allusion à la France, car l'Allemagne ne se propose pas d'imiter la politique française, mais elle veut seulement prêter appui à ses commerçants. Le développement économique des Camerouns et de la Nouvelle-Guinée serait une augmentation de la fortune nationale. Pour ce qui est d'Angra-Pequeña, il suffit de rappeler ses richesses métalliques. Quant aux Camerouns, je réussirai à consolider cette colonie, grâce à l'heureuse direction qu'ont prise les négociations avec le gouvernement anglais. D'ailleurs les

négociations au sujet de la Nouvelle-Guinée prennent aussi une heureuse direction. »

La discussion continua le 14 et le 16. M. Windthorst combattit les entreprises coloniales du chancelier en insistant sur les dangers qu'elles présentaient pour la paix générale; M. Richter les attaqua au point de vue des nécessités budgétaires, et M. Virchow au nom de l'hygiène. « Les orateurs de l'opposition, répondit le prince, insistent toujours sur l'accord entre la subvention des lignes postales interocéaniques et la question des colonies. Certainement ces deux questions ont un but commun : le développement de l'exportation allemande, de la flotte allemande, de l'existence économique de l'Allemagne. Mais c'est une erreur ou une manœuvre de tactique parlementaire de vouloir faire dépendre l'une de l'autre. »

Il affirma ensuite que l'accord était fait avec l'Angleterre, qui avait cordialement salué l'Allemagne, comme une puissance colonisatrice. « Je ne puis croire, dit-il, que M. Gladstone ait plus d'amour pour l'Empire que M. Windthorst, mais en tout cas il a davantage l'intelligence de la politique coloniale allemande. Élever des doutes sur le maintien de la paix extérieure, c'est la tactique habituelle de tous les partis qui n'ont rien à attendre que de la guerre et de la crainte de la guerre. Nous avons des partis dont l'idéal ne peut être réalisé que par l'effet d'une guerre malheureuse. A chaque siècle il y a eu quelque guerre allemande qui a retardé le développement normal de l'Allemagne. Nous sommes un peuple guerrier et nous n'avons jamais célébré nos fêtes sans effusion de sang. »

Le Reichstag trouva bon de faire une expérience, mais de ne pas s'engager à fond. Il vota une subvention pour les lignes de l'Australie et de l'Extrême-Orient, mais refusa celle qui était demandée pour la ligne d'Afrique. La chambre de commerce de Stuttgard exprima le vœu que Trieste fût choisi de préférence à Gênes, comme point de départ des paquebots de l'Asie orientale. Elle invoquait les relations intimes des deux empires germaniques qui doivent faire considérer le port de l'Adriatique comme une dépendance de l'Allemagne. Cet argument ne pouvait manquer d'effrayer les *irrédentistes* italiens. Le choix de Trieste portait d'ailleurs un coup fâcheux au commerce de Gênes et détournait vers le littoral autrichien une partie du transit qui paraissait destiné à la ligne du Saint-Gothard. Le chancelier accueillit avec faveur la demande de la chambre de commerce de Stuttgard. L'Italie ne trouvait pas auprès de lui l'appui qu'elle avait espéré; elle cherchait d'ailleurs à cette époque à se rapprocher de l'Angleterre, dont l'amitié lui valut Massaouah.

Il n'était pas jusqu'à la France, dont l'accord avec l'Allemagne avait

tant étonné, qui n'eût à redouter les ambitions coloniales de sa puissante voisine dans le territoire africain connu sous le nom de « Rivières du Sud ».

La plupart des chefs de cette région sont liés à la France par des traités de protectorat. Des conventions ont été passées, en 1865 et 1866, avec les rois du Rio-Nunez, du Rio-Pongo, du Rio-Forrécaréah et de la Mellacorée en 1880; avec Balé-Demba, roi du Dubreka ; en juillet 1883 et en septembre 1884, avec William Fernandez, roi de Bramaya [1]. La France a prévenu les tentatives d'annexion par des déclarations officielles : l'une d'elles a été notifiée en 1881 par le colonel Brière de l'Isle, au moment où le gouvernement anglais faisait des démarches pour occuper la presqu'île Tembo. Cependant, à la fin de 1883, la maison Colin (de Stuttgard) vint s'installer dans un village de cette presqu'île. Sous l'impulsion des agents allemands, le roi Balé-Demba signa une lettre adressée à l'empereur d'Allemagne, promettant de bien recevoir les sujets allemands qui viendraient le visiter.

En juin 1884, le docteur Nachtigal visita Balé-Demba, qui lui montra le traité conclu avec la France ; le commissaire impérial informa son gouvernement qu'il n'y avait rien à faire de ce côté. Cependant, à la fin de décembre, l'*Ariadne* surveillait la côte, et son commandant allait demander à William Fernandez quelles étaient ses intentions; ayant vu le traité français, il se dirigea vers l'Ouest ; il s'arrêta à mi-distance de l'embouchure de la Bramaya et de la Dubreka près du village de Yatia, où Alcaly Bengaly, se disant chef du Kabitaye, se plaça sous le protectorat allemand. Le lendemain, un traité était conclu avec les villages du Koba, pays situé entre le Rio-Pongo et la Bramaya.

On apprit en Europe, au mois de février 1885, qu'en raison de ces traités l'Allemagne réclamait toute la contrée comprise entre le Rio-Pongo et la Dubreka. La France protesta en vertu de ses droits antérieurs. Si les territoires du Koba et du Kabitaye ne sont pas nommément désignés dans les anciennes conventions, il est certain qu'ils ont toujours fait partie des domaines de nos vassaux; le Kabitaye est mentionné dans le traité du 20 juin 1880. Alcaly Bengaly, qui avait contracté avec le commandant de l'*Ariadne*, n'était qu'un simple chef de guerre du Yatia et avait signé son traité sans avoir consulté les chefs dont il dépendait. Le 4 février, Balé-Demba et William Fernandez protestèrent contre les actes de leur subordonné. La France occupait d'ailleurs effectivement Boké, Boffa et Benty, et on ne pouvait exiger pour reconnaître la validité de ses droits qu'elle établît des postes sur

1. Bohn, *Bulletin de la Société de géographie de Marseille*, 1er trimestre 1885 (et carte). — *Le Temps*, 15 février 1885.

chacun des cours d'eau secondaires de la région. La *Gazette de Cologne* du 20 février traitait cependant assez cavalièrement les objections faites contre la valeur des traités allemands; mais elle ajoutait : « Les plus grands, les plus scrupuleux égards envers les droits français sont justement le trait caractéristique de la conduite de l'Allemagne dans les questions coloniales. »

Des négociations furent poursuivies à Berlin; conduites de la manière la plus amicale, elles aboutirent à un traité de délimitation.

Mais il importe de remarquer combien les procédés de M. de Bismarck diffèrent suivant les circonstances. Dans la question d'Angra-Pequeña, il avait eu une attitude d'une correction parfaite; il avait demandé plusieurs fois à l'Angleterre si elle avait des droits acquis sur ce point ou si elle se proposait de l'occuper; sur sa réponse négative, il ne se décida pas encore à proclamer le protectorat de l'Empire; il attendit quelque temps pour le faire, puis annonça ses intentions; c'est à ce moment seulement que l'Angleterre, tout en ne prouvant pas l'existence de droits antérieurs, manifesta l'intention d'occuper le littoral au nord du fleuve Orange et se heurta à une prise de possession antérieure et à un refus péremptoire. Dans la question des Camerouns, l'Angleterre pouvait reprocher au chancelier un mauvais procédé, mais n'avait à se plaindre ni d'une flagrante usurpation, ni d'un manque de foi. Il abusa de son attitude pacifique pour la traiter avec insolence; il ne viola pas ses droits, mais il méconnut ses susceptibilités, et sa manière d'agir prit peu à peu tous les caractères d'une insulte préméditée. Vis-à-vis de la France, il se montra plein de prévenances, protesta de ses bonnes intentions, mais ne se montra pas disposé à sacrifier sans un examen sérieux les prétentions peu justifiables de ses nationaux; il sut donner à la reconnaissance de nos droits incontestables le caractère d'une concession, de manière à nous rassurer après nous avoir alarmés et à nous amener à des concessions plus réelles. Il réussit également à obtenir de l'Angleterre des compensations de valeur en échange de l'abandon des revendications sans fondement de M. Lüderitz sur la baie de Sainte-Lucie. Réservant pour ses relations avec les souverains indigènes l'emploi des moyens violents dont il ne lui paraissait pas encore opportun d'user vis-à-vis des puissances européennes, il croyait qu'en prétendant beaucoup il obtiendrait toujours une partie de ce qu'il demandait, et il estimait que ces concessions apparentes lui permettaient d'affecter l'attitude offensée d'un homme dont on suspecte à tort les intentions amicales. Mais il ne céda jamais qu'en présence de droits évidents et devant une résistance sérieuse. Les puissances coloniales durent comprendre

les dangers d'une situation qui ne fût pas bien nette. L'Espagne allait en faire l'épreuve; l'Angleterre l'avait déjà faite.

Les négociations entre le comte Granville et le comte Herbert de Bismarck furent terminées par un accord constaté le 29 avril et le 7 mai par un échange de notes entre le Foreign Office et l'ambassade d'Allemagne. L'Allemagne reconnaissait la souveraineté de l'Angleterre sur la baie de Sainte-Lucie. La Grande-Bretagne s'engageait d'autre part « à ne faire aucune acquisition, à n'accepter aucun protectorat et à ne point s'opposer au développement de l'influence allemande dans la partie de la côte de Guinée et de l'intérieur située à l'est d'une ligne formée par la rive du Rio del Rey depuis son embouchure entre 8° 42 et 8° 46 de longitude est de Greenwich jusqu'à sa source et qui de là se dirige en droite ligne vers la rive gauche du Vieux-Calabar, traverse le fleuve et se termine par environ 9° 8, de longitude, en un point appelé *Rapids* par la carte de l'Amirauté anglaise. L'Allemagne prend le même engagement pour la partie de la côte de Guinée et de l'intérieur située entre la ligne précédemment déterminée et la colonie anglaise de Lagos. » La mission de Victoria, dans la baie d'Ambas, restait possession anglaise, mais devait passer aux mains de l'Allemagne si celle-ci s'entendait avec les missionnaires baptistes [1].

Par deux notes du 16 mai et du 2 juin, les deux pays se garantirent la liberté commerciale dans leurs possessions de l'Afrique occidentale.

Le 17 mai, des lettres de protection furent accordées à la Compagnie de la Nouvelle-Guinée.

Une autre Compagnie s'était formée (le 28 mars 1884) dans l'intention d'acquérir dans l'Afrique australe des territoires propres à la culture [2]. Au mois de septembre, elle tourna ses vues vers l'Afrique orientale. Les événements qui se passèrent en 1885 dans cette partie du continent donnèrent un démenti aux paroles par lesquelles le chan-

1. R. Flegel avait appelé, mais inutilement (*Drei Briefe an die Freunde Deutscher Afrika Forschung colonialer betrebungen und der Ausbreitung des deutschen Handels*, Hambourg, 1885), l'attention sur le Benoué, dont la délimitation acceptée en 1885, interdisait l'accès à l'Allemagne.

2. *Revue de géographie*, 1885, II, p. 43, 208. — Von Wensierski, *Karte von Central Africa nach authentischen Quellen und nœherer Benutzung der Materials der D. Or. Afrika Gesells.*, 1/3000 000; Berlin, 1886. — Weis, *Zanzibar, Voyage* [avec M. Jülhke] *dans l'Afrique orientale;* Florence, 1886; in-8° (Extrait de la *Revue internationale*). — Westphal, *Sansibar und das deutsche Ostafrika* (coll. de l'Inst. G. de Weimar). — Fabri, *Deutsche Ostafrika, Ein colonialpolitische Skizze;* Köln, 1886. — *Revue coloniale internationale*, t. Ier, p. 417. — *L'Afrique*, 1885, p. 231, 291; 1886, 33, 63, 99, 100, 128, 129, 165, 196. — Voir les voyages de Thomson et de Fischer.

celier avait affirmé le caractère pacifique de sa politique coloniale et repoussé avec énergie tout projet d'expédition militaire.

Le sultan de Zanzibar avait des prétentions à la souveraineté de toute la côte du cap Delgado à la baie de Djambo et même jusqu'à Magadoxo. Ses droits étaient fort contestés par les indigènes; en 1862, la Prusse avait reconnu l'indépendance du sultan de Vitu, qui passa avec elle un traité d'amitié; il avait été constaté à la conférence de Berlin que les limites des États de Saïd-Bargasch n'étaient point fixées par des actes diplomatiques. Le prince de Bismarck a tiré parti de cet aveu.

En décembre 1884, le Dr Peters et le comte Pfeil achetèrent au nom de la *Société de l'Afrique orientale* les pays connus sous les noms d'Ousegouha, Ousagara, Oukami et Ourougourou, arrosés par le Kingani, le Vouami et les affluents du Roufidji : quatre fois l'étendue de la Belgique. Le 27 février, des lettres impériales de protection furent accordées à la Compagnie. La localité de Djutu fut ensuite ajoutée aux possessions allemandes (10 juin). Le Dr Juhlke se fit céder par neuf sultans soi-disant indépendants le territoire qui s'étend de Pangani au mont Kilimandjaro, le droit de distribuer la justice et d'administrer, de prélever des impôts et des taxes douanières, d'exploiter les mines, les lacs, les cours d'eau, les forêts, d'occuper militairement le pays, et enfin le privilège exclusif d'introduire des colons blancs.

Le sultan de Zanzibar protesta. Des soldats zanzibarites tirèrent même sur les agents indigènes des Allemands. M. Rohlfs fut envoyé comme consul général d'Allemagne avec la mission d'écarter les protestations du sultan et d'obtenir de lui un traité de commerce; les négociants allemands voulaient acquérir le droit de communiquer avec la mer et de recevoir en franchise les envois de la métropole. Pendant les négociations (mai 1885), M. Rohlfs se montra assez cassant pour que le sultan s'en offensât. Les journaux allemands attribuèrent sa résistance à l'influence du consul d'Angleterre et du capitaine italien Cecchi, qui avait passé dernièrement quelques jours à Zanzibar. Avant le traité conclu en 1862 par lui avec la France et l'Angleterre, disait dédaigneusement la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, le sultan n'était qu'un grand marchand d'esclaves. On parlait de l'éventualité de voir soutenir par l'Allemagne les prétentions d'une sœur de Saïd-Bargasch mariée à un négociant allemand et de son installation sur le trône de Zanzibar.

Le 7 août, quatre frégates cuirassées, le *Stosch*, le *Gneisenau*, l'*Elisabeth*, le *Prince-Albert*, et le transport l'*Ehrenfels* mouillaient devant le palais du sultan. Le 11 août, le commandant de l'escadre adressait un ultimatum à Saïd-Bargasch, qui se décida à renoncer à ses droits

sur les territoires de la Société de l'Afrique orientale. Celle-ci acheta, au nord du Kilimandjaro, le pays qui va jusqu'au fleuve Tana, rejoignant ainsi le territoire de Vitu, et fixa le 2e degré de latitude comme la limite septentrionale du pays soumis à son autorité.

L'escadre qui venait de lui en assurer la possession fit voile pour l'Océanie. C'était aux prétentions de l'Espagne qu'allait cette fois se heurter le chancelier.

Un officier espagnol avait reçu l'ordre d'occuper les Carolines, qui faisaient nominalement partie des colonies espagnoles, au témoignage même des géographes allemands, et d'installer à Yap un résident supérieur. Il était à l'ancre depuis deux jours, sans s'être hâté de descendre à terre, renouvelant ainsi la faute commise par les Anglais aux Camerouns, lorsque, sous ses yeux, le 25 août, l'*Iltis*, navire allemand, prit possession de l'île. Le commandant espagnol protesta très énergiquement et partit pour Manille rendre compte au gouverneur des Philippines de l'échec de sa mission.

On sait quelle colère souleva en Espagne cette agression de l'Allemagne et quelles craintes fit concevoir l'indignation hautement manifestée de toute la population. Ne voulant point rompre avec le gouvernement du roi Alphonse pour la possession de quelques rochers, craignant d'ailleurs d'avoir contre lui l'opinion publique à la fois en Europe et en Allemagne, et heureux d'affecter vis-à-vis de la monarchie des Bourbons le rôle d'un ami indulgent, M. de Bismarck adopta, pour retirer ses prétentions, une marche fort habile, qui lui permit de rendre un hommage éclatant à l'auguste caractère du Pape. Il offrit de charger Léon XIII du rôle de médiateur. Il se montrait d'ailleurs disposé à retirer son pavillon, mais sans reconnaître pour cela les anciens droits de l'Espagne; il avouait seulement que la présence à Yap d'un bâtiment de guerre espagnol trois jours avant l'apparition de l'*Iltis* pouvait être considérée comme constituant une priorité d'occupation. Le résultat devait être le même et on évitait ainsi de discuter le principe même auquel le chancelier attachait tant de prix; son échec aurait été peu sensible ; l'Espagne aurait pu même être regardée comme ayant reconnu l'application à l'Océanie de la théorie adoptée par la conférence africaine, et le chancelier aurait pu invoquer ce précédent pour poursuivre sa politique coloniale dans l'océan Pacifique et annexer les îles qui n'auraient pas été effectivement occupées par les puissances souveraines. L'Espagne ne tomba point dans le piège qui lui était tendu ; elle maintint avec énergie ses droits antérieurs. C'est l'examen de ses droits historiques qu'elle déféra à Léon XIII, qui accepta le 25 septembre le rôle de médiateur.

Le 22 octobre, le Souverain Pontife rendait sa sentence arbitrale.

Il affirmait la souveraineté de l'Espagne sur les îles Carolines et Palaos, en évitant de se prononcer sur la valeur respective des arguments invoqués par les deux parties. Le gouvernement espagnol s'engagea d'ailleurs à établir le plus tôt possible dans l'archipel une administration régulière avec une force suffisante pour garantir l'ordre; il concédait à l'Allemagne la liberté de commerce, de navigation et de pêche dans les eaux des Carolines, le droit d'y fonder des établissements agricoles et d'y établir une station navale et un dépôt de charbon [1].

IV

Depuis l'heureuse solution du conflit hispano-allemand, la politique coloniale du chancelier s'est montrée moins agressive qu'en 1884 et en 1885. Il n'en a pas moins poursuivi avec persévérance l'agrandissement du domaine allemand d'outre-mer; il n'a cessé de l'accroître par de lentes mais nombreuses annexions; il a enfin signé avec les puissances européennes plusieurs traités de délimitation qui le mettent à l'abri de revendications ultérieures et qui réservent de vastes territoires encore inoccupés à l'action future de l'influence allemande.

En Océanie, le *Nautilus* a planté le pavillon de l'empire sur les îles Marshall (octobre 1885) [2]. Cette année même, l'Allemagne a pu, en conséquence, renoncer au droit que lui avait conféré l'Espagne d'établir une station navale aux Carolines. Le 6 avril, le comte Herbert de Bismarck et sir E. Malet ont délimité la sphère d'action de l'Allemagne et de l'Angleterre dans la partie occidentale de Pacifique. Ils ont fixé une ligne de démarcation qui, partant d'un point situé dans le voisinage de White-Rock, sur la côte nord-est de la Nouvelle-Guinée, à 8° de latitude sud, coupe les îles Salomon de telle façon que les trois grandes îles de ce groupe (Bougainville, Choiseul, Isabelle) restent à l'Allemagne, et se dirige ensuite vers le nord-est du côté des îles Marshall.

Cette convention ne s'applique pas aux îles Samoa et Tonga, qui restent territoire neutre.

La situation des colons allemands aux Samoa et aux Tonga était devenue difficile depuis le rejet par le Reichstag en 1877 de la sub-

1. *Revue de géographie*, 1886, I, 153, 271. — Coello, *La cuestion de las Carolinas* (Madrid, 1886). — Metzger, *Die Carolinen Inseln* (*Globus*, Braunschweig, 1886, nos 4, 6, 7). Taviel de Andrade, *Historia del conflicto de las Carolinas* (1886).

2. *Revue de géographie*, 1886, I, p. 271. — Voir Finsch, *Marshall Inseln* (*Verh. Berlin. Anthr. Gesellsch.*, janvier 1887. — *Temps*, 6 mars 1886. — *Deutsche Kolonial Zeitung*, 1er décembre 1886).

vention demandée pour la Société polynésienne. Le 13 décembre 1885, le Parlement a voté une subvention de 4,400,000 marks pour les lignes de navigation du Pacifique. Les Allemands possèdent la plus grande partie des terres; mais leur station de Saluafata est en assez mauvais état et leur influence politique a diminué [1]. En 1886, M. Weber a voulu ressaisir l'autorité et imposer au roi un nouveau traité. Malietoa a refusé, a dénoncé même l'ancienne convention, et a enfin fait remplacer à Apia le drapeau allemand par le sien. La canonnière l'*Albatros* a débarqué des marins qui ont chassé d'Apia le roi et son parlement; Tamasésé a été proclamé roi. Au mois de mai 1886, il offrit de grandes fêtes à l'amiral Knorr; mais, après le départ de cet officier, Malietoa s'est emparé d'Apia, avec la connivence évidente du commandant d'un navire anglais, et a annoncé qu'il s'était placé sous le protectorat des États-Unis. La guerre civile a éclaté dans l'île; sur la demande de l'Allemagne, le gouvernement de la Maison-Blanche a désavoué son consul, qui soutenait Malietoa. Les deux cabinets et celui de Londres ont chargé dernièrement une commission spéciale d'étudier la question des Samoa, mais de nouveaux troubles ont éclaté dans cet archipel et l'Angleterre s'est émue (août 1887) des projets attribués à l'Allemagne; toutefois son émotion n'a pas été jusqu'à l'action, et la nouvelle toute récente du renversement de Malietoa et du rétablissement de son rival, à la suite d'un débarquement des troupes allemandes, ne paraît pas avoir décidé les Américains et les Anglais à une intervention plus directe. On peut aujourd'hui considérer les îles Samoa et surtout Apia comme une véritable possession allemande.

Par le protocole du 24 décembre 1885 [2], le gouvernement allemand a promis à la France de ne rien entreprendre qui puisse mettre en cause notre influence aux îles Sous-le-Vent, à Rapa ou aux Nouvelles-Hébrides. Ses vues sur les îles Salomon et Wallis ont éveillé nos inquiétudes; la France a établi son protectorat sur les Wallis [3]; et au mois de novembre 1887 sur Foutouna. La convention franco-anglaise du 16 novembre a déterminé la situation politique des Nouvelles-Hébrides.

Le protocole du 24 décembre 1885 a délimité les possessions françaises et allemandes en Afrique. « Nous nous trouvions aux Popos et au nord du Gabon dans une situation défavorable : à Petit-Popo, notre

1. Brunialti, *Nuova antologia*, t. Ier, p. 666-692. — Baron de Hübner, *Revue des Deux Mondes*, 1er janvier 1886.

2. Les chambres ont autorisé en 1887 la ratification de la convention du 24 décembre 1885.

3. *Les îles Wallis* (*Moniteur des colonies*, 15 mai 1887). — *Bulletin de la société des études maritimes et coloniales*. — *Temps*, 27 décembre 1887.

droit était certain, mais n'avait pas été officiellement proclamé; à Grand-Popo et à Porto-Seguro, les Allemands avaient détruit notre influence sur les indigènes. Entre Malimba et le Gabon, nous avions des droits également certains, mais le commerce se trouvait aux mains des Allemands et des Anglais. Partout le Dr Nachtigal s'était donné l'avantage de la position en hissant le drapeau impérial. A la fin de février 1885, il était revenu au Gabon, espérant obtenir du commandant une solution définitive, que celui-ci, faute de pouvoirs, ne fut pas en état de lui donner. Le 3 mars, il continua son voyage vers Lagos, et le 20 avril la fièvre emportait en vue du cap Palmers cet homme, auquel l'Allemagne devait en partie ses colonies nouvelles et qui ne voyait pas l'achèvement de son œuvre [1]. »

Dans les négociations poursuivies à Berlin entre M. de Courcel et le comte Herbert de Bismarck, la France obtint la renonciation de l'Allemagne en notre faveur aux territoires situés entre le Rio Nunez et la Mellacorée, et particulièrement au Koba et au Kabitaye. Sur la côte des Esclaves, la France, conservant Agoué, Abananquem et Grand-Popo, reconnut le protectorat de l'Allemagne sur le Togo et renonça aux droits que le roi Mnésa lui avait donnés sur Porto-Seguro ainsi qu'au protectorat de Petit-Popo [2]. Dans la région des Batangas, la ligne séparative des territoires des deux pays fut déterminée par une ligne suivant le fleuve Campo depuis son embouchure jusqu'à 10° longitude est (Grenwich), puis le parallèle jusqu'à 15° longitude est. Les deux pays se garantirent la liberté commerciale. On sait que le territoire compris entre la rivière Campo et la rivière Mouni est revendiqué par l'Espagne, qui occupe sur le littoral le cap Saint-Jean et, en face de l'embouchure de la Mouni, l'île de Corisco [3].

Le gouvernement anglais a remis en mars 1887 l'enclave de Victoria (baie d'Ambas) aux autorités allemandes, à la suite de l'achat (pour 50,000 francs) des établissements des missionnaires baptistes par la société des missions de Bâle [4]. Un traité de délimitation du 2 août 1886 a prolongé la frontière septentrionale de la colonie allemande du point terminal de la ligne primitive sur le vieux Calabar jusqu'à la rive droite du Benué à l'est d'Yola [5]. Ce que le gouvernement

1. Gaudefroy-Demombynes, *op. cit.*, p. 41.

2. Le 1er février 1887, M. Bayol, lieutenant-gouverneur du Sénégal, et M. Ernest Falkenthal, commissaire impérial du Togo, ont procédé à une délimitation : ils ont fixé, comme ligne séparative, le méridien qui passe par la pointe est de l'île Bayol, située dans la lagune entre Agoué et Petit-Popo un peu à l'ouest du village d'Hillakondji, prolongé jusqu'à la rencontre du 9e degré de latitude N. Cette convention a été ratifiée par la France le 20 avril dernier.

3. Sorela, *Les Possessions espagnoles du golfe de Guinée* (1884).

4. *Afrique*, 1886, p. 298, 328, 334, 338.

5. *Afrique*, 1886, p. 296; Gaudefroy-Demombynes, *op. cit.*, p. 42.

britannique a ainsi abandonné, ce n'est d'ailleurs que la partie non navigable du Benué.

Dans l'Afrique australe, l'Angleterre s'est engagée en 1885 à ne pas étendre son action au delà du 20e degré de longitude est, abandonnant ainsi à l'Allemagne l'Hereroland et le grand Namaqua; mais elle a annexé en 1886 le Bechuanaland et séparé ainsi les établissements allemands des républiques boërs. Deux sociétés se partagent l'exploitation de ce territoire. Le gouvernement allemand est, dit-on, en pourparlers pour l'acquisition de la partie septentrionale de l'Ovampo[1]. Il a placé sous son protectorat les Boërs de Groot Fountain et de la région de l'Otowig Sud-Ouest.

La Société de l'Afrique orientale[2] a, en septembre et novembre 1885, annexé la côte d'Afrique depuis Ouarschich, près de Magadoxo, jusqu'à Bender Sijada, sur le golfe d'Aden; en novembre 1885, de l'Ouhéhé aux sources du Roufidji; en décembre 1885, l'Ousarano, près de Dar-ès-Salam. Le gouvernement impérial hésitait à accorder le protectorat à ces possessions en raison des négociations engagées en 1885 et 1886 pour la délimitation du sultanat de Zanzibar entre la France, l'Allemagne et l'Angleterre. Le 20 décembre 1885, le sultan avait signé avec le consul allemand un traité de commerce, exemptant du payement de tous droits les machines agricoles, les instruments et les matériaux pour la construction et l'exploitation des chemins de fer destinés à être transportés dans les possessions de la Société.

Les annexions de l'Allemagne ont fait craindre aux tribus nègres que cette puissance ne veuille s'emparer de tout le pays compris entre l'Océan et les grands lacs. Ces bruits ont mis en danger la vie des explorateurs et des missionnaires de toute nationalité. La caravane de l'évêque Hannington a été massacrée par ordre du roi de l'Ouganda, et le cardinal Lavigerie a témoigné aux gouvernements français et allemand ses craintes pour la sécurité des Pères Blancs, dont il est supérieur majeur.

Les pourparlers qui eurent lieu pendant l'automne de 1885 entre des délégués allemand et anglais et M. Lemaire, ministre de France envoyé en mission à Zanzibar, ne réussirent pas. Les négociations fu-

1. *L'Afrique*, 1886, p. 69, 98, 333, 359; 1885, p. 119, 148, 154, 234. — Dr Canole, *Revue maritime et coloniale*, juin 1886. — *Le Temps*, 21 juin 1886. — *Rev. sc.*, 1887, article cité de M. Marcel. — *Petermanns mitteilungen*, 1886, no 8.

2. La carte de Liebenow (1886) lui attribuait la possession de la côte, depuis le cap Guardafui jusqu'au Ras-Mruti et de Melinde à Juba; elle laissait à Zanzibar le pays compris entre Melinde et le cap Delgado, et regardait comme indépendante la partie du littoral s'étendant de Juba au Ras-Mruti. Celle de Wensierski (1886) donnait comme limites aux possessions de la Société, la Rovouma, le Nyassa, et au nord, une ligne partant de Kismayou.

rent reprises à Londres par le comte Hatzfeld et lord Iddesleigh. Le 26 octobre 1886, elles ont abouti à un accord auquel la France a adhéré. La souveraineté du sultan de Zanzibar était reconnue du cap Delgado à Kipini; au nord de ce dernier point, il ne conservait que les ports de Kismadjou, Bœrova, Merko, Magadoxo, où il entretient depuis longtemps des garnisons; mais il devait abandonner la direction des douanes à Dar-es-Salam et à Pangani à la Société allemande de l'Afrique orientale. Le sultan de Vitu devait être remis en possession de la baie de Manda. L'Angleterre et l'Allemagne délimitaient enfin leurs « sphères d'intérêts respectifs » dans cette partie du continent africain [1]. L'Allemagne prenait l'engagement de ne faire l'acquisition d'aucun territoire au nord d'une ligne partant de l'embouchure du fleuve Wanga ou Umba, suivant le versant nord de la ligne des monts Kilimandjaro; l'Angleterre se réservait de développer son influence au nord de cette ligne jusqu'au fleuve Tana, où aboutit une route des grands lacs. Le sultan de Zanzibar, abandonné par l'Angleterre, a accepté les conditions qui lui étaient imposées par ce traité. En décembre 1886, l'Allemagne a annexé la côte entre Kipini et Lamoo. Dans l'intérieur, ses possessions touchent au Nyassa. Grâce à toutes ces acquisitions, elle est maîtresse des routes les plus directes vers les grands lacs [2]. Elle a treize stations dans cette région.

Le 31 décembre 1886, une convention a fixé les limites des possessions allemandes et portugaises en Afrique. L'Allemagne a reconnu au Portugal le droit d'exercer son action civilisatrice, en tenant compte des droits des autres puissances, dans la région située au nord du Cunené et du Cubango, à l'ouest, et, à l'est, au sud des rapides de Catimé sur le Zambèze, du Nyassa et de la Rovouma. Le gouvernement allemand s'interdit d'accepter aucun protectorat dans la région réservée au Portugal.

Dans l'Afrique septentrionale, l'Allemagne n'a point de possessions, mais sa politique y est néanmoins très active. Au Maroc, elle poursuit des visées politiques dont le but est difficile à déterminer sûrement; son ministre M. Testa a fait grand bruit de son influence; il a obtenu du chérif en 1886 des concessions pour le commerce allemand, qui peu à peu supplante le nôtre. On lui a prêté l'intention d'annexer les îles Zaffarines [3].

En Asie, l'autorité que nous donne dans le Levant le protectorat des

1. L'Angleterre n'a point de prétention sur le Nyassa et sur le Chiré, dont M. John Buchanan lui a recommandé l'annexion (*The Shire Highlands as colony and mission*, Edimbourg, 1885).

2. *L'Afrique*, 1886, p. 287, 371; G. Marcel, *Revue scientifique*, 1887.

3. *L'Afrique*, 1886, p. 202, 203, 233-245. — A. de Conring, *Marocco, das land und die leute*, Berlin, 1884.

intérêts catholiques est menacée par les menées de l'Allemagne. Elle a établi en Asie Mineure, à Jaffa, à Caïffa, aux portes de Jérusalem, des colonies agricoles qui ont une certaine importance. Ses œuvres hospitalières et les écoles qu'elle patronne en Palestine et en Syrie sont nombreuses; les bonnes relations qu'elle entretient avec le Pape, le rappel en Allemagne des ordres religieux qui en avaient été bannis, les secours accordés aux missionnaires allemands par le gouvernement impérial, sont autant d'indices du désir de l'Allemagne de diminuer le prestige que nos précieux privilèges nous ont assuré dans le Levant [1]. En 1885, elle a fait confier par la Propagande la mission de Chantong, en Chine, à une congrégation allemande, l'Association de la parole de Dieu, fondée en 1875 à Steil, près de la frontière des Pays-Bas. On l'a soupçonnée de n'être pas étrangère aux tentatives faites en 1886 pour enlever à la France la protection des Églises catholiques en Chine [2]. Au Japon, la langue allemande se substitue au français [3]. Dans le monde entier, des négociants allemands font aux Anglais et aux Français une concurrence redoutable. L'opinion publique est fière de l'expansion de l'Allemagne dans les contrées lointaines. Les œuvres qui doivent favoriser le développement du commerce extérieur se multiplient : musées commerciaux de produits importés et exportés, expositions flottantes, congrès et sociétés de dénominations diverses [4]. L'an dernier, un institut africain a été fondé à Berlin pour l'éducation des missionnaires. Trois congrégations catholiques allemandes dont le chancelier favorise le développement sont destinées aux missions d'Afrique. Les prêtres de Reichenbach ont, comme nos trappistes, pour objectif la culture des terres; ils s'y livrent dans l'Afrique australe [5].

1. Dr Sepp, *Jerusalem und das heilige Land* (Schaffhouse, 1873-76, 2 vol.); *Ein Sendschreiben des Bischofs Gobat über die evangelische Arbeit im heiligen Lande* (Bâle, s. d., in-8); Conder, *Tent work in Palestine* (Londres, 1878); Oliphant, *Haïfa or life in modern Palestine* (Londres, 1886); le P. Ladislaüs Schneider, *Das heilige Land und seine Katholischer Bewohner in kirchliche und socialer Beziehung* (Munster, 1879); Brugsch Pacha und von Garnier, *Prinz Friedrich Karl in Morgenland* (Frankfort am Oder, 1884); B. Walker, *The future of Palestine* (Londres, 1885, in-16); *Œsterr. Monatsch. für den Orient*, 1880, 1881, 1883. Quatre recueils périodiques sont consacrés aux intérêts allemands en Palestine : *Zeitschrift des Deutschen Palæstina Vereins; Das heilige Land*; *Warte des Tempels* (Stuttgard); *Neuesten nachrichten aus dem Morgenland.*

2. *Revue des Deux-Mondes*, 15 décembre 1885; *Correspondant*, 10 septembre 1886; *Moniteur des colonies*, 26 juin 1887.

3. *Comptes rendus de la Société de géographie*, 1883; communication de M. Oukawa, etc.

4. Ney, les *Musées commerciaux, Nouvelle Revue*, juillet 1886. — *Revue de géographie*, juillet 1886. — *Bulletin de la Société de géographie commerciale*, passim. *Bulletin de la Société de Géographie de Marseille*, 1er trimestre 1887. — P. Kauffer, *Bulletin de la Société de Géographie commerciale de Bordeaux*, 1887.

5. *L'Afrique*, 1886, p. 131, 292, 321. Sur le rôle que les missions allemandes

Du 18 au 25 septembre 1886, le congrès réuni par la Société des naturalistes allemands a examiné diverses questions coloniales. On y a entendu notamment un long discours du Dr Schweinfurth, les communications du comte Pfeil sur le travail des nègres et du Dr Grimm sur les travaux des missionnaires allemands. Le Congrès allemand pour favoriser les intérêts nationaux au delà des mers a tenu ensuite plusieurs séances : il avait été convoqué par la Société allemande de colonisation et la Société centrale de géographie commerciale. Il a voté avant de se séparer des vœux et des résolutions d'une grande importance [1].

Les plans coloniaux du chancelier ne rencontrent plus dans le Reichstag même une opposition aussi vive, et l'empire colonial de l'Allemagne fait chaque jour des progrès, aussi bien que le nombre de ses nationaux, son commerce, sa langue et son influence.

Une longue étude pourrait seule nous dire la valeur actuelle de cet empire et nous éclairer sur les procédés d'organisation et d'exploitation adoptés par le prince de Bismarck [2]. Mais l'avenir des colonies allemandes ne peut encore être deviné. Si l'Allemagne n'a point de colonies de peuplement [3], si les territoires d'exploitation qu'elle possède sont moins importants qu'elle ne le désirait, se contentera-t-elle de son lot, ou songera-t-elle à s'enrichir aux dépens des vieilles puissances coloniales, l'Angleterre, la France, l'Espagne, la Hollande? Une guerre qui éclaterait entre elle et une puissance maritime couvrirait le monde entier et ne serait peut-être pas moins funeste à son commerce qu'à celui de son adversaire. Cette considération lui fera-t-elle toujours oublier la parole du prince de Bismarck : « Nous sommes un peuple guerrier, et nous n'avons jamais célébré nos fêtes sans effusion de sang ».

LOUIS DELAVAUD,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

catholiques et protestantes peuvent jouer en Afrique au point de vue du développement de la colonisation, voir Büttner, *Colonial politik und das Christenthum* (Heidelberg, 1885).

1. Dr Kan, *les Journées du 12 au 25 septembre 1886 à Berlin* (*Revue coloniale internationale*, t. III, novembre et décembre 1886).

2. Ces colonies allemandes ont un petit nombre de fonctionnaires qui dans chacune d'elles ont des attributions et des dénominations diverses. Les décrets qui ont déterminé l'organisation des colonies ont paru dans la *Deutsche Kolonial Zeitung*.

3. Voir cependant, dans *l'Afrique* (1885, p. 206-216), *De l'emploi des ouvriers européens dans l'Afrique tropicale*; Rohlfs, *Zur Klimatologie und Hygiene Ostafrikas* (Leipzig, 1885) ; Büttner, *Ackerbau und Viehzucht in Südwest Afrika* (Leipzig, 1885).

DE L'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES

AUX ÉTATS-UNIS.

Les cadres anciens de la société politique sont presque partout brisés. En Angleterre même le moule séculaire où se projetait et se façonnait l'opinion vient d'être détruit. Avec l'avènement de la démocratie, tous les citoyens, vieux et jeunes, savants et ignorants, riches et prolétaires, réunis au hasard, ont été transformés en arbitres des destinées de la société. Comment cette variété produira-t-elle l'unité? comment cette foule confuse pourra-t-elle imprimer une direction au gouvernement? La forme représentative du gouvernement ne résout pas à elle seule le problème, elle ne fait que lui donner une autre expression : comment de cette masse confuse sortira-t-il une représentation consciente d'elle-même, ayant sa volonté propre, capable d'agir, maintenant que les liens sociaux traditionnels sont dissous, et que la cohésion intérieure des classes est détruite?

Pour résoudre ce problème, dont elles ne se sont peut-être jamais précisé à elles-mêmes les données, les démocraties modernes ont entrepris, par la force des choses, l'œuvre de *l'organisation méthodique des partis politiques dans le sein même du corps électoral.* Ainsi, dès que la démocratie eut fait, en Angleterre, sa grande entrée avec le *reform bill* de 1867, un mouvement se produisit dans ce sens; il ne tarda pas à s'accentuer, et en moins de vingt ans, grâce aux efforts de deux partis, s'établirent dans le pays des associations qui prirent pour tâche d'enrôler dans chaque localité le plus grand nombre possible d'électeurs, de leur faire accepter un programme et des chefs, de leur inspirer de la loyauté à l'égard d'un certain parti, et de les faire marcher tous aux luttes électorales avec la discipline et la précision d'une armée. Aux États-Unis, un mouvement analogue s'accusa, au même moment psychologique, de 1820 à 1830, quand la démocratie radicale allait arriver au pouvoir avec Andrew Jackson. Vers le milieu du siècle, la Belgique entra dans la même voie, lorsque, toutes les libertés démocratiques étant établies, sauf le suffrage populaire, le parti libéral eut à défendre son existence contre le parti catholique. Enfin, en France, après le triomphe définitif de la république démo-

cratique, lorsque, selon le mot connu, l'ère des dangers était close et l'ère des difficultés commençait, l'idée de l'organisation méthodique des partis dans le pays se présenta à plusieurs esprits comme le remède, et, à l'heure qu'il est, nous assistons aux premières tentatives d'application pratique de ces idées.

L'expérience déjà réalisée de la sorte dans ces différents pays présente pour nous une importance exceptionnelle. Comment l'organisation de parti s'est-elle établie? quelle a été la marche de son développement? quel a été son rôle dans les luttes politiques et son influence sur la vie publique? quels sont les résultats qu'elle a donnés ou qu'elle promet? Examiner ces questions, c'est non seulement reconstituer une page de l'histoire du plus grand mouvement politique des temps modernes, mais encore apporter des éléments pour la solution d'un problème qui s'impose à la démocratie dans sa vie de tous les jours.

C'est aux États-Unis et en Angleterre que l'on peut trouver les principaux éléments de cette enquête. L'une, démocratie déjà ancienne, et l'autre, dernière venue parmi les sociétés démocratiques: l'une, démocratie purement représentative, l'autre, pays classique du gouvernement du cabinet, elles nous présentent les tendances universelles à l'organisation des partis sous des perspectives inégales et avec des aspects divers.

I.

Le *caucus* aux États-Unis. — Le *caucus* primitif du XVIIIe siècle. — Le *caucus* devient représentatif. — L'avènement du *caucus* congressionnel. — La combinaison du *caucus* avec le *general ticket*. — L'opposition au système et les discussions du Congrès sur le régime électoral. — La débâcle du *caucus* congressionnel en 1824 et le grand débat sur le *caucus* au Sénat.

Le système de l'organisation des partis politiques aux États-Unis et en Angleterre est généralement désigné dans ces pays par le nom du *caucus*, *caucus system*. L'origine de ce terme est incertaine et partage encore les érudits [1]. Mais, dans tous les cas, il a pris naissance

1. D'après les uns, il viendrait du mot *kaw-kaw-wus;* dans le langage des Indiens Algonquins, qui habitaient au nord du fleuve Saint-Laurent, ce mot voulait dire : parler, conseiller, et par dérivation désignait aussi les auteurs de ces actions. — D'après les autres, *caucus* aurait pour origine le mot *caulkers*, calfats. A Boston, les ouvriers entraient souvent en conflit avec les soldats anglais. Pour obtenir justice des injures que ceux-ci leur faisaient, les calfats se réunissaient en meetings, où on choisissait, à ce qu'il paraît, des délégués auxquels était confié le soin d'exposer les griefs devant les autorités. Pickering, dans son dictionnaire, ramène aussi les *caucus* aux calfats, expliquant que, d'après une version qui lui a été transmise par des contemporains, on a appliqué aux meetings le terme de *caucus* dans une intention injurieuse pour rappeler la classe d'hommes la moins distinguée dans la hiérarchie sociale qui assis-

en Amérique; il y a même cours depuis assez longtemps pour que son histoire se confonde avec celle de l'organisation des partis aux États-Unis. Au XVIIIe siècle, à l'époque de la domination anglaise, le caucus est déjà un terme politique, qui s'applique en particulier à l'organisation électorale. Gordon, dans son « History of the american revolution », parlant en 1778 des événements de 1774, dit que, plus de cinquante ans auparavant, le père de Samuel Adams et vingt autres personnes avaient l'habitude de se réunir, de faire un caucus, et d'exposer leurs vues sur les personnes à élire aux emplois de confiance. Lorsqu'ils avaient pris des décisions de cette nature, ils employaient leur influence, chacun dans sa sphère, pour les faire triompher. Adams et ses amis se munissaient de bulletins au nom des candidats acceptés et les distribuaient le jour des élections. Agissant de concert et faisant avec zèle une large distribution de ces bulletins, ils obtenaient généralement des élections à leur gré [1]. Dans le journal de John Adams, daté de Boston et de l'année 1764, on trouve une curieuse description d'un *caucus-club* où l'on buvait du flip et où l'on fumait du tabac à ne pas voir d'un bout de la pièce à l'autre; on y choisissait en même temps des selectmen, assesseurs, collecteurs, etc., avant qu'ils fussent élus par la ville, et d'une manière générale, on s'y entendait d'avance sur toutes les affaires publiques (*in the choice of men and measures*) [2].

A la suite de la révolution et des changements qui s'introduisirent dans le gouvernement des colonies, le nombre des emplois électifs augmenta sensiblement, surtout dans le gouvernement des colonies du Nord. L'offre spontanée de la part des candidats (*selfnomination*) étant mal vue, les citoyens, les membres du *township* se réunissaient en meetings de parti à l'effet de désigner les candidats. Ces meetings reçurent définitivement le nom de *caucuses*. Le lieu et la date de ces réunions étaient portés à la connaissance du public, et tous ceux qui jouissaient du droit électoral pouvaient y venir. La réunion ouverte, on choisissait un président et un secrétaire,

tait aux meetings des caulkers ou se réunissait dans le *calking house* ou *caulkouse*. Le sobriquet serait devenu depuis un nom. — Enfin, d'après une explication donnée récemment par M. Ch. Mackay (dans la *Pall Mall Gazette* de 1879), le mot vient du « comh » celtique (prononcé « co »), préfixe impliquant concert, consentement, et de « cuis » signifiant cause, affaire, intérêt, conduite, etc.; d'où « co-cuis » ou « caucus », c'est-à-dire réunion d'hommes qui se sont concertés sur un sujet quelconque. — Les grands dictionnaires de langue anglaise définissent ainsi le mot *caucus* : Réunion de citoyens ou d'électeurs à l'effet de désigner des *candidats aux charges* publiques ou de prendre des arrangements pour assurer leur élection.

1. Gordon, *History of american revolution*, I, 365.
2. *Adams' Works*, II, 144.

et on procédait à la désignation des candidats. Chacun pouvait proposer qui bon lui semblait. Tous les noms mis en avant étaient portés sur une liste dont on faisait circuler dans la salle plusieurs copies, et chaque assistant pointait le nom du candidat préféré. Celui qui obtenait le plus grand nombre de pointages était proclamé le candidat, le *nominee* de l'assemblée. Ainsi le caucus primitif n'était point représentatif. Circonscrit dans les limites d'une localité, il n'était qu'une réunion préparatoire des membre du parti local, qui se connaissaient tous et se voyaient tous les jours.

Lorsque l'Union fut constituée définitivement et que les habitants des anciennes colonies devinrent citoyens des États et en même temps citoyens d'une grande république, l'intérêt électoral franchit les limites du township. Déjà, dans l'État, le caucus primitif ne suffisait plus aux nécessités nouvelles. La direction du mouvement électoral se concentra bientôt à l'intérieur de chaque État dans la législature locale. C'est là que se rencontraient tous les leaders de l'opinion dans le pays, tous les hommes éminents de l'État. Réunis dans une action commune, en dehors de leurs attributions officielles, ils choisissaient entre les candidatures rivales qui se présentaient pour les différentes fonctions électives de l'État, et faisaient connaître leur avis aux électeurs. Pour agir sur les populations et leur faire adopter les nominations faites par eux, les caucuses législatifs ne disposaient dans les premiers temps d'aucune organisation et n'en avaient point besoin. Le corps électoral auquel ils s'adressaient n'était pas nombreux; le suffrage universel n'existait pas encore; le respect pour les hautes situations sociales n'avait pas encore disparu; les hommes riches, les membres des anciennes familles, le clergé exerçaient encore une influence politique, et les électeurs voyaient dans les membres des caucuses législatifs leurs chefs naturels. Pour augmenter le poids de leurs recommandations, ceux-ci invitaient souvent aux caucuses des citoyens respectables de différentes parties de l'État, et on ajoutait leurs signatures sur l'adresse aux électeurs. Le caucus était devenu ainsi représentatif, toutefois sans délégation; de mandat direct, il n'en avait pas. Vers l'année 1796, la désignation des candidats par les caucuses législatifs était devenue la règle générale dans tous les États de l'Union.

Mais l'État n'était plus le point extrême de l'horizon politique. Les élections du Congrès et le choix du président et du vice-président mettaient en mouvement l'Union tout entière et créaient un champ électoral plus vaste, où les intérêts contradictoires étaient plus nombreux. Les éléments de conflit ne manquèrent pas malheureusement dès la première heure. L'opinion était partagée entre les défenseurs de l'in-

dépendance des États et les partisans de l'Union. Durant la présidence de Washington, sa grande autorité imposa aux partis une sorte de trêve, qui ne fut pas du reste strictement observée. Mais après le départ de Washington, la lutte commença. Elle fut des plus vives. Les efforts de deux partis en présence se concentrèrent sur la présidence. Les antifédéralistes vaincus en 1796 (ce fut John Adams, l'ami et le collaborateur de Washington, qui obtint sa succession) reprirent bientôt la lutte avec une nouvelle ardeur. A l'approche des élections, en 1800, les membres du Congrès de l'un et de l'autre parti se saisirent officieusement de la désignation des candidats. Les membres fédéralistes tinrent à cet effet une réunion particulière. Les membres antifédéralistes (*democratic republican*) des deux chambres se réunirent également en caucus dans le local même du sénat, et procédèrent à la désignation du futur président et du futur vice-président, avec toutes les formalités des assemblées délibérantes, comme s'ils agissaient en vertu de leur mandat. La décision de ce caucus fut portée à la connaissance des leaders locaux dans les différents États; ceux-ci devaient s'employer à faire passer des électeurs présidentiels qui voteraient selon la recommandation du caucus. Mais cette recommandation ne fut point annoncée publiquement; les membres du caucus correspondaient avec les leaders locaux par des communications personnelles ou par lettres privées. On craignait la publicité, et les réunions des deux caucuses furent tenues dans le plus grand secret. Un journal de Philadelphie publia une information sur le premier caucus, et le dénonça comme un « conclave jacobin » ; à cause de cette information et de quelques autres, le rédacteur de la feuille fut arrêté, traduit devant la barre du sénat « pour ses assertions fausses, diffamatoires, scandaleuses et malicieuses. »

Mais quand le parti républicain (antifédéraliste) fut arrivé au pouvoir avec Thomas Jefferson, les membres du caucus, qui n'était désormais tenu que par les congressmen républicains, ne gardèrent plus le secret, et à la veille des élections de 1804, ils se réunirent publiquement. Le caucus congressionnel devenait une institution. Cependant plusieurs membres voyaient avec déplaisir le caucus se perpétuer. Ses allures quasi-officielles dans les élections présidentielles de 1808 furent vivement blâmées; et la désignation du candidat (Madison) faite par lui provoqua une protestation formelle de la part de 17 membres du Congrès [1]. Le caucus congressionnel n'en triompha pas moins.

1. « On a eu recours à un caucus congressionnel, portait la protestation, à l'époque où les fédéralistes étaient un parti puissant, quand il y avait nécessité de leur tenir tête, de concentrer tous les votes républicains. Les fédéralistes étant désormais impuissants, il n'y avait plus d'excuse pour une telle direction,

Il se donna bientôt une véritable organisation dans tout le territoire de la République; il établit dans chaque État un comité de correspondance qui devait veiller à ce que les décisions du caucus fussent respectées. Chaque nouvelle élection était une nouvelle étape dans la marche ascendante de ce nouveau pouvoir.

A côté du caucus congressionnel, les caucuses législatifs des États continuaient le rôle qu'ils s'étaient attribué, et se donnaient aussi une organisation au moyen de comités locaux de correspondance. A l'approche des élections pour les principaux emplois électifs dans l'État, les caucuses d'État, composés des membres de la législature appartenant à l'un ou à l'autre parti, désignaient leurs candidats respectifs. Parfois ils prenaient aussi position dans la désignation des candidats à la présidence de la République, mettaient en avant des noms, mais le plus souvent ils suivaient le mot d'ordre donné par le caucus congressionnel, non sans humeur cependant, ni sans jalousie. Mais la jalousie n'allait pas jusqu'à la désobéissance. Le parti au nom duquel le caucus congressionnel agissait était le maître incontesté dans le pays. Le parti fédéraliste n'existait plus depuis longtemps; il avait succombé, ruiné par ses propres fautes et par l'avantage qu'avaient ses adversaires de représenter aux yeux des masses les véritables principes populaires et démocratiques. Les républicains (antifédéralistes) exploitèrent ces sentiments dès la première heure. On sait les ineptes calomnies qu'ils répandaient du temps de Washington sur les prétendus plans monarchiques tramés par les fédéralistes. Le spectre du régime monarchique, d'un gouvernement *consolidé*, toujours agité devant les foules, avait fini par livrer le pays aux républicains et au caucus créé par eux.

A ce système d'intimidation vint s'ajouter un mode électoral qui réduisit la minorité à une impuissance absolue, donna au caucus des positions inexpugnables. Ce fut le *general ticket system*, en vertu duquel tous les électeurs de l'État votaient sur une liste unique. L'ancien mode de nomination des électeurs présidentiels, le *district system* [1], d'après lequel l'État était divisé en plusieurs districts où les citoyens votaient pour une seule personne, était de beaucoup préféré par l'opinion. Mais lorsque deux ou trois États, à l'instigation de quelques politiciens, introduisirent le *general ticket*, plusieurs autres États crurent devoir en faire autant pour sauvegarder leur situation dans l'Union. En effet, avec le *general ticket*, une seule voix

si contraire aux principes déclarés du républicanisme et qui, en fait, est un transfert virtuel de l'élection présidentielle du peuple à quelques meneurs politiques. » (R. Hildreth, *The history of the United States*, VI, 64, 65.)

1. Dans les trois premières élections présidentielles, tous ou presque tous les États ont nommé leurs électeurs par districts.

de majorité donnait à un parti tous les sièges de députés assignés à l'État, et la députation de l'État présentait au Congrès un groupe compact et homogène agissant avec ensemble, tandis que le *district system* faisait sa part à différentes opinions et amenait à la Chambre une députation panachée qui était incapable de représenter l'État comme unité. Quelques grands États qui pratiquaient le *general ticket* auraient pu, en se coalisant, faire la loi aux États à *district system* et réduire ainsi à néant leur indépendance. On touchait par là au point le plus sensible pour les anciennes colonies, si jalouses de leur autonomie. Pour tenir tête aux États qui tiraient du *general ticket* des députations homogènes, les États adoptèrent l'un après l'autre le *general ticket*, parfois avec un véritable déchirement de cœur, condamnant ouvertement dans le préambule de l'acte la loi contenue dans le dispositif. Mais ce n'était pas encore assez que de faire bon marché des droits des minorités; pour atteindre le but visé, il fallut encore se soumettre à une discipline, suivre fidèlement le mot d'ordre, n'importe d'où il vint. Dans ces conditions, le caucus congressionnel et ses agences locales n'avaient qu'à vouloir pour ramasser le pouvoir. Le *general ticket* devint bientôt le mode électoral dominant, et, grâce à lui, le caucus s'enracina dans le pays. Le *general ticket* frayait les voies au caucus et le caucus appelait le *general ticket*.

Une grande campagne commença bientôt contre le *general ticket*. Soulevée dans les législatures de quelques États, la question fut portée au Congrès. On demandait de supprimer le *general ticket* pour les élections présidentielles par voie d'amendement à la constitution. Dans les propositions qu'on déposa à partir de 1813, presque chaque année, soit au sénat, soit à la chambre des représentants, l'un des principaux arguments contre le *general ticket* était qu'il encourageait ou nécessitait la pratique regrettable du caucus. « L'élection par le *general ticket*, disait-on, éloigne le peuple de l'exercice de son droit, parce que ce ticket doit être nécessairement fait par un caucus de l'assemblée de l'État ou par une autre collection d'individus. Ce mode de nomination, tout en n'étant pas obligatoire, s'impose au peuple, même si les personnes désignées sont odieuses. En effet, il ne peut s'y opposer avec succès que par un concert analogue d'autres personnes qui, à leur tour, fabriqueraient un ticket. Et l'alternative unique du citoyen, c'est de renoncer à son droit de vote dépourvu d'effet ou de donner son appui à l'un des deux tickets fabriqués [1]. » On constatait avec douleur que ces pratiques, le caucus combiné avec le

1. Discours de Pickens à la chambre des représentants, séance du 3 janvier 1814. (*Debates and proceedings of the congress of the United States*, 13-th congress, p. 834.)

general ticket, avaient détruit toute l'économie que les auteurs de la constitution avaient espéré atteindre avec le mode de nomination du président qu'ils avaient établi [1]. « Déjà, en fait, le premier magistrat de la nation doit son poste principalement à une intrigue aristocratique, à une cabale, aux menées. Des corps préexistants font les élections et non le peuple. Par la force même des choses, des corps pareils sont dirigés dans leurs mouvements par quelques leaders... L'existence permanente de ces corps et leur action centralisée offrent les plus grandes facilités pour l'opération continue de ces pratiques déplorables. Il n'est pas possible qu'ils agissent longtemps en vain ; il n'est pas possible non plus que les personnes élues par ces moyens ne sentent leur dépendance vis-à-vis de ceux auxquels ils doivent leur office ou qu'ils renoncent aux pratiques nécessaires pour s'y maintenir [2]. » Si l'on rendait obligatoire pour toute l'Union le *district system*, cette localisation de l'élection ne laisserait plus de place au caucus, « préviendrait les marchés entre des agents impudents et la vente de la nation au plus offrant pour des emplois [3] ».

Mais le *general ticket* avait des défenseurs ardents. Certains d'entre eux, tout en reconnaissant les graves abus qui s'étaient glissés dans l'élection présidentielle, essayaient de démontrer que le *district system* n'était pas un remède; que le mal n'était pas dans le mode électoral, mais dans la pratique du caucus [4]. Les partisans du *district system*, de leur côté, persistaient à affirmer le contraire, « que le mal est inséparable du *general ticket* », que c'est lui qui fait que « l'électeur est une machine mise en mouvement par le *caucus ticket* [5] ».

D'année en année, on répétait ces arguments de l'un et de l'autre côté, mais la solution de la question n'avançait pas. La chambre des représentants enterrait systématiquement toutes les propositions d'amendement de la constitution. Au sénat, le *district system* trouvait

1. Comme on sait, les auteurs de la constitution hésitaient à conférer l'élection aux masses populaires, mais ils n'appréhendaient pas moins de la remettre à une assemblée. Entre la démocratie directe et l'oligarchie, ils crurent trouver un moyen terme dans un corps spécial d'électeurs nommés par le peuple. Ces hommes, pris en dehors du milieu officiel et chargés d'une mission toute temporaire qui ne commencerait qu'avec le scrutin et finirait avec lui, seraient inaccessibles à la corruption et ne s'inspireraient que de leur conscience et de leurs lumières dont la haute valeur les aurait désignés à la confiance de leurs concitoyens. (Compar. *the Federalist*, n° 58.

2. Discours de Gaston, *ibid.*, p. 840, 842, 843. Voy. aussi le discours de Gholson du 5 janvier 1814, *ibid.*, p. 851; le discours de R. King au sénat, séance du 20 mars 1816, *ibid.*, 1re *ses. of the 14-th Congress*, p. 216.

3. Discours de Harper au sénat, même séance, *ibid.*, p. 221.

4. Discours de Randolph de Virginia.

5. Discours de Pickens à la chambre des représentants, séance du 18 décembre 1816, *Debates and proceedings*, p. 330.

un accueil beaucoup plus favorable. Trois fois la proposition réunit la majorité constitutionnelle dans la chambre haute, mais elle ne put jamais grouper les deux tiers des voix dans la section populaire du Congrès. La forteresse du *general ticket* restait ainsi intacte, et, à son abri, le caucus menait une existence calme et paisible. Dans la discussion sur le *district system*, qui se renouvelait tous les ans, on lui lançait bien quelques traits, mais ces discussions, à force de se répéter, étaient devenues presque banales et, pour ainsi dire, académiques.

Mais en même temps, à la suite de la victoire trop complète des Démocrates, les divergences de principes qui séparaient jusqu'alors les hommes politiques avaient fait place aux querelles de personnes; et le caucus congressionnel qui avait été un instrument de concentration devint un champ de luttes intestines et d'intrigues. Ainsi, en 1816, dans la réunion du caucus qui était en train de proclamer la candidature de Monroë, deux membres, représentants d'une fraction hostile à cette candidature, déclarèrent inopportune la désignation des candidats à la présidence et à la vice-présidence, et invitèrent l'assemblée à renoncer à ces pratiques. Les motions furent rejetées; mais, à la fin de la présidence de Monroë, les luttes et les intrigues des différentes fractions du caucus éclatèrent avec une nouvelle intensité. Il y eut cinq candidats à la présidence de la République. Il devint clair qu'on ne pourrait réunir dans le caucus la majorité sur aucun nom, et pour que les candidats ne sortissent point amoindris du scrutin, leurs partisans préférèrent renoncer au *caucus-nomination*, et ouvrirent dans ce sens une campagne dans la presse. Déjà, en 1823, la législature du Tennessee, où l'un des candidats, Jackson, était très influent, avait adopté une résolution condamnant le caucus, et l'avait communiquée aux législatures de tous les autres États de l'Union. En 1824, plusieurs autres législatures se prononcèrent également contre la réunion des caucus, et deux ou trois seulement lui donnèrent leur approbation [1]. Mais les partisans de l'un des candidats (Crawford) n'en persistèrent pas moins à convoquer le caucus. Allant au-devant des reproches qu'on faisait au caucus d'être un « conclave secret », ses organisateurs décidèrent que les séances seraient publiques. Dès que les portes s'ouvrirent, une foule immense envahit les galeries, mais, en bas de la salle, les sièges des membres du caucus restèrent vides. Enfin, on constata que sur 216 membres convoqués 66 avaient répondu à l'appel [2]. Crawford réunit la presque unanimité des suffrages, mais cette désignation

1. G. Tucker, *The history of the United States*, Philadelphia, 1857, III, 382.
2. James Parton, *Life of Andrew Jackson*. Boston, 1876, III, 27.

lui fit plutôt du mal que du bien; le candidat fut écrasé sous le poids de l'indignation soulevée contre l'institution qui l'avait patronné. D'ailleurs les autres candidats ne furent pas plus heureux. La confusion qui disloqua le caucus envahit le pays lui-même, et dans les collèges électoraux aucun des candidats ne réunit la majorité. Alors, en vertu de la constitution, la nomination du président revint à la chambre des représentants.

Pendant que ces événements se déroulaient, l'excitation allait toujours en grandissant dans toutes les fractions, dans toutes les factions du Congrès. L'éternelle discussion sur le régime électoral fut reprise avec une nouvelle ardeur. On demandait maintenant non seulement la suppression du *general ticket*, mais celle du corps des électeurs présidentiels et l'élection directe par le peuple [1]. Une longue discussion commença au sénat, mais bientôt la haute assemblée interrompit l'examen de la proposition pour se livrer à un débat passionné sur le caucus. Dans les discussions précédentes, le caucus avait été cité à la barre comme complice du *general ticket;* maintenant c'était son procès à lui qu'on instruisait spécialement. Rufus King, le dernier survivant de la glorieuse génération qui avait fondé la République, prononça le premier réquisitoire. En termes énergiques, il dénonça « ce formidable pouvoir central... inconnu à la constitution », qui tendait à la consolidation du pouvoir exécutif de l'Union, au détriment des droits des États et qui, après avoir capturé ce même pouvoir, allait à la conquête du législatif, en remplissant les deux chambres de ses favoris, « par l'action combinée de ses associés locaux, gouvernés par une sorte de franc-maçonnerie [2] ». « On nous dit, reprit le sénateur Hayne, que le caucus est nécessaire pour favoriser l'union. Si une telle mesure produit l'union, ce n'est qu'en asservissant la volonté du peuple et en étouffant sa voix. Mais il me paraît qu'un caucus, loin de favoriser l'harmonie et l'union, est fait pour semer la discorde et prévenir la possibilité de l'union. Le degré d'appui à donner à certaines candidatures et d'opposition à faire à d'autres sera une source intarissable de querelles sans fin et d'animosités. Comme mesure de parti, le caucus peut parfois assurer l'union et, dans ce cas, le peuple n'aura qu'à choisir entre deux candidats (un pour chaque parti en présence). Mais si tous les candidats sont du même parti, le caucus aura pour effet d'élever un seul d'entre eux et d'écarter tous les autres. L'élection sera alors retirée au peuple complètement [3]. » « Laissez-nous donc nous

1. Propositions de Mc. Duffie, de Thomson, de Sloan, de Livingston à la chambre des représentants, et de Benton au sénat.
2. *Debates and proceedings*. Séance du sénat du 18 mars 1824, p. 355-362.
3. *Ibid.*, p. 386.

défaire de cette autorité usurpée, conclut le sénateur de la Caroline du Sud, Branch, et rendre au peuple les droits dont il a été injustement dépouillé. Ce pouvoir du caucus est un empiétement sur la souveraineté du peuple, et (ce qui est d'autant plus alarmant) il est exercé dans la sphère corrompue du *patronage* et sous l'influence de l'exécutif. Faites-moi président et je vous ferai ministre, ou, dans tous les cas, je vous pourvoirai d'une bonne place qui correspondra à vos besoins, sinon à vos capacités... Dans la pensée des auteurs de la constitution, le président et le Congrès devaient se faire contrepoids l'un à l'autre, mais avec le système qui est pratiqué maintenant le bénéfice de cette salutaire disposition est perdu [1]. »

A ces discours et à plusieurs autres prononcés dans le même sens, on répliqua de l'autre côté du sénat que les attaques contre le caucus provenaient plutôt des rancunes d'un parti vaincu que de considérations de principe. « C'est par le caucus, dit le sénateur Noble, que le pouvoir a été retiré aux fédéralistes, et, dès ma jeunesse, je disais *amen* et je le dis encore [2]. » Développant cette idée, le président du dernier caucus, Smith, déclarait à son tour que c'était par le caucus que le parti républicain avait été amené au pouvoir. « Le pont qui m'a fait passer sain et sauf, je dis que c'est un bon pont. En homme de parti, je n'hésite pas à dire que je désire maintenir mon parti au pouvoir, que je crois que le caucus system en est le moyen le plus efficace, et que, lorsque nous cesserons de nous en servir, nous nous priverons d'un instrument très puissant... Dans un gouvernement comme le nôtre où plusieurs hauts fonctionnaires sont élus, il doit y avoir un mode établi pour concentrer les votes du peuple. Les citoyens, dispersés comme ils sont, ne peuvent pas connaître les candidats; c'est moralement impossible; par suite, les votants doivent dépendre d'une personne, d'un corps public, d'une réunion pour obtenir des informations sur les meilleurs candidats à un emploi, pour celui du président, par exemple. Il y a vingt-quatre ans, on a considéré justement que les membres du Congrès élus par le peuple et investis de sa confiance étaient la meilleure source d'informations. Cette source a-t-elle déçu le peuple dans un cas quelconque? Le caucus congressionnel a recommandé Jefferson, Madison, Monroë. Le peuple les a élus, et l'expérience a prouvé que la confiance du peuple dans les caucus-nominations a été placée dans les trois cas d'une manière très satisfaisante; aucun mal n'en est provenu. Et cependant le caucus est dénoncé; montrez-nous maintenant ce que vous avez à lui substi-

1. *Ibid.*, p. 412, 413.
2. *Ibid.*, p. 374.

tuer, car il sera remplacé. C'est dans la nature de notre gouvernement. Cela ne peut pas être évité [1]. »

Le débat dura trois jours, plus de vingt orateurs y prirent part. Enfin, de guerre lasse, le sénat ajourna la discussion à une date indéterminée. Mais il était évident pour tout le monde que la cause était jugée, que le caucus congressionnel était condamné. Repoussé par ses anciens partisans à la dernière désignation des candidats à la présidence, le grand débat au sénat lui porta le coup de grâce. « Le roi caucus est détrôné », disait-on de toutes parts. Une époque dans l'histoire de l'organisation des partis américains finissait, une autre commençait et avec elle un nouveau moment de la vie politique des États-Unis.

II.

Pourquoi le caucus congressionnel était destiné à disparaître et comment il avait été supplanté par les « conventions ». — Premiers faits d'armes des conventions dans la campagne électorale en faveur de Jackson. — Le partage de dépouilles et la rotation d'offices; les conséquences de ces pratiques pour la nouvelle organisation. — Le couronnement de l'édifice de l'organisation des partis par la convention nationale.

Pour bien se rendre compte de la nouvelle phase dans laquelle l'organisation des partis dans l'Union va entrer, il faut bien remarquer que si le roi caucus a été détrôné, ce ne fut point ou ce ne fut pas seulement à la suite d'intrigues de palais : cet événement fut le résultat de causes beaucoup plus profondes.

La force du parti qui gouvernait les États-Unis depuis un quart de siècle, et qui s'assurait, à l'aide du caucus, le pouvoir exécutif, consistait en ce qu'il se réclamait des idées qui constituaient le fond même de l'esprit américain, esprit démocratique par excellence. Endigué pour un certain temps par les fédéralistes, il ne trouvait plus d'opposition après leur chute. Au contraire, les hommes politiques répétaient à l'envi que la voix du peuple est la voix de Dieu, que, devant la majesté du peuple, tout devait s'incliner. Des écrivains vulgarisaient et précisaient ces idées. Dans des brochures pour les *farmers* et les *mechanics*, ils prêchaient la guerre contre le « money-power », les banques, les juges nommés par le gouvernement et contre toutes les autres institutions aristocratiques, dont l'existence seule était une injure pour le peuple souverain [2]. En même temps, la population gagnait en bien-être avec une rapidité sans exemple. La série de grandes inventions qui marqua le commencement du siècle, les bateaux à vapeur

1. *Ibid.*, p. 398.
2. Voy. Duane. *Politics for american farmers: series of tracts exhibiting the blessings of free government as in the United States.* Wash. 1807.

qui sillonnaient l'étendue immense de la République, alors pourvue de plus de grandes rivières que de routes, les richesses naturelles qui sortaient de terre faisaient participer tout le monde aux bénéfices de la révolution économique. Devant chaque habitant de l'Union des horizons infinis d'activité s'ouvrirent ; l'âme du citoyen américain se remplit d'orgueil, de l'assurance de l'homme qui se suffit à lui-même, qui ne connaît point de supérieurs. La souveraineté politique, dont on lui faisait les honneurs avec tant de déférence, lui parut bientôt un bien personnel. Or, pour exercer son droit de propriétaire sur la chose publique, il n'avait pas besoin des lumières d'autrui ; en avait-il besoin dans la vie privée pour réussir? L'élite de citoyens qui, dans le Congrès ou dans la législature de son État, réunie en caucus, lui dictait sa ligne de conduite, le choix de ses mandataires, se transforma donc à ses yeux en une bande d'usurpateurs. Les caucuses, dont les membres eux-mêmes faisaient si souvent appel à la souveraineté du peuple, ne surent pas prévoir cette conclusion logique, et se perpétuèrent au pouvoir qu'ils s'étaient arrogé ; mais un jour ou l'autre, le peuple devait conclure à leur défaut et à leur détriment.

Et, en effet, les progrès de la démocratie avaient déjà fait plus d'une brèche dans le caucus lorsque survint l'accident qui précipita son effondrement en 1824. Ainsi, dans plusieurs États, on voit des assemblées générales se réunir et désigner directement des candidats. Avant de se séparer, elles nomment même « des comités de correspondance [1] ». En dehors des habitants de la ville, des citoyens d'autres endroits de l'État prennent part à ces « general meetings », sans être délégués. De pareilles réunions composées de membres volontaires de plus d'un endroit, reçoivent le nom désormais consacré de *conventions* et deviennent de plus en plus fréquentes. En même temps, le caucus ouvre lui-même ses portes aux représentants des masses dans les grands États populaires de New-York et de Pensylvanie : le caucus du parti démocrate admet, outre des membres de la législature, des délégués élus *ad hoc* par le peuple des comtés qui n'avaient point de représentants dans les chambres de l'État. En 1817, la participation de cette délégation devient la règle dans ces États [2]. Mais cela ne paraît pas encore suffisamment démocratique, et on réclame la substitution aux caucuses de conventions composées entièrement de délégués élus. C'est à New-York que le mouvement commence. En

1. Le « great general meeting » en mai 1812 à Philadelphie, la « Rockingham convention » du 5 août 1812 dans le New-Hampshire, les « conventions of free men » dans le Vermont et plusieurs autres « general meetings » et « conventions » dans le New-York, Pensylvanie, Maryland, etc.
2. Hildreth, VI, 68, 624, 625.

1813, à l'élection du gouverneur et de son lieutenant, la société démocratique de Tammany recommande la convocation d'une convention d'État pour désigner les candidats [1]. En 1817, une convention-caucus démocrate se réunit, composée des membres du parti dans la législature et des délégués élus pour les comtés non représentés dans la chambre. Mais, à côté de cette convention et le même jour, se réunit une convention rivale composée entièrement de délégués des comtés spécialement élus à cet effet, qui seule déclare représenter la vraie démocratie et s'attribue le droit de procéder à la désignation des candidats [2]. Depuis lors, le choix des candidats à la législature d'État par des conventions entièrement élues devient la règle dans l'État de New-York. En 1824, en Pensylvanie, le caucus législatif se dessaisit lui-même de la désignation des électeurs présidentiels et convoque à cet effet une convention d'État du parti démocrate [3]. Ainsi, dans les États, le caucus, bon gré mal gré, frayait lui-même la voie à une nouvelle institution qui devait bientôt le supplanter totalement. L'année 1824 datait encore du règne du « roi caucus »; en 1825, toute l'Union était déjà couverte de conventions d'État, et, dans plusieurs endroits, de conventions de comtés et de districts. Le système fut bientôt appliqué à toutes les fonctions électives. Mais, au commencement, ce fut surtout dans les élections présidentielles que la nouvelle organisation eut à déployer son activité.

Le mouvement démocratique, dont les conventions étaient une des manifestations, déjà maître incontesté de l'esprit public, n'était point encore maître des pouvoirs publics, et il allait livrer bataille pour les conquérir. Lorsque, à la dernière élection présidentielle, aucun des quatre candidats ne réunit la majorité, et lorsque la nomination du premier magistrat revint par là à la chambre, celle-ci, au candidat le plus favorisé par le vote populaire, à Andrew Jackson, préféra le fédéraliste Quincy Adams. C'était une usurpation de la souveraineté populaire; au moyen de la lettre de la constitution, on avait frustré le peuple de ses droits! Ces dénonciations que Jackson lui-même et ses amis répandaient dans le pays soulevaient dans les âmes sincères et croyantes une profonde indignation, une véritable exaspération contre les ennemis du peuple. L'injure faite à la volonté nationale criait vengeance, et ne pouvait être effacée, déclaraient les partisans de Jackson, que par l'élection de Jackson à la présidence pour le terme pro-

1. Hammond, *Political history of New-York*, I, 343.
2. Hildreth, VI, 625.
3. A Johnston, *Nominating conventions*, article de la *Cyclopædia of political science, pol. econ. and of the polit. history of the U. S.* edited by John J. Lalor, Chicago, 1883, t. II, p. 1040.

chain. Les conventions des États s'empressèrent d'élever sur le pavois « l'homme du peuple ». Il leur aurait été vraiment difficile de trouver une occasion plus favorable pour s'affirmer. Comme on sait, personne ne flattait mieux les instincts et les passions des masses que Jackson; il avait leurs qualités et, dans une mesure plus grande encore, leurs défauts. Le peuple voyait en lui la chair de sa chair et le sang de ses veines. Les conventions s'aperçurent que les masses étaient portées vers Jackson par une attraction irrésistible, et elles ouvrirent une action vigoureuse en sa faveur.

Cette campagne dans laquelle les conventions faisaient, pour ainsi dire, leurs premières armes, révéla sous le jour le moins attrayant la présence dans l'arène politique de nouveaux éléments sociaux. A côté de la foi démocratique sincère se manifesta l'esprit de démagogie qui cherche à l'exploiter. Les mœurs électorales subirent un profond changement. « La polémique dans la presse et sur le *stump* fut conduite plus passionnément qu'elle ne l'avait jamais été, mais jamais aussi elle n'avait été moins vide de contenu politique », dit M. von Holst, l'éminent auteur de l'histoire constitutionnelle des États-Unis [1]. Le succès de Jackson surpassa toutes les espérances. L'enthousiasme du peuple fut grand : la démocratie n'était-elle pas vengée et raffermie [2]? Mais les membres des comités électoraux envisagèrent sous un autre jour la portée de la victoire remportée; la moralité qu'ils en tirèrent fut que le succès était dû à leurs efforts, et que, comme tout travail mérite salaire, ils méritaient une récompense. En effet, ils se présentèrent en masse pour demander, à titre de rémunération de leurs services, des places dans l'administration [3]. Jackson ne tarda pas à reconnaître leur bon droit, et les emplois publics, comme une ville prise d'assaut, furent bientôt livrés aux vainqueurs, c'est-à-dire, entre autres, aux meneurs des conventions et à leurs agents.

C'est ce procédé qui, érigé en doctrine, trouvera plus tard son expression dans la formule célèbre : « *To the victors belong the spoils* » (aux

1. Dr. H. von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's*. Berlin, I Bd. 1878, p. 31.

2. Le jour de l'installation du nouveau président, une foule immense se pressait dans la ville de Washington. Webster écrivait dans une lettre particulière : « Je n'ai jamais rien vu de pareil. On est venu de 500 lieues pour voir le général Jackson, et ils paraissent croire en effet que le pays a échappé à un grand danger. » (*Webster's private correspondence*, I, 473, cité par von Holst.)

3. Un témoin oculaire dit : « Ils fourmillaient surtout dans les couloirs de la chambre, attendant l'amphitryon, comme une bande de prétoriens, qui, ayant transporté sur leurs boucliers leur chef idolâtré, réclamaient la récompense d'un rude combat. Son logement était assailli et cerné au point que c'était un haut fait que de parvenir jusqu'à lui. » (Lettre de Arthur Shansbury citée par Parton, *Life of A. Jackson*, III, 169.)

vainqueurs les dépouilles. Le système se pratiquait déjà sur une large échelle dans le New-York. Dans l'État-empire, les politiciens s'appliquèrent de bonne heure à organiser les masses pour les batailles électorales, sous la direction ou l'inspiration d'Aaron Burr, l'homme fatal de la jeune République. Sa maxime principale était que les citoyens devaient être dirigés dans les élections comme les soldats dans l'armée, que quelques chefs devaient penser pour les masses, et que celles-ci n'avaient qu'à obéir aveuglément. Burr fit école. Grâce à l'activité de ses élèves et surtout du plus brillant d'entre eux, Martin van Buren, esprit méthodique et organisateur entre tous, l'État entier fut bientôt recouvert d'un réseau de comités qui s'étendait du chef-lieu jusqu'aux endroits les plus reculés. Les membres des comités locaux qui suivaient fidèlement la direction des chefs du parti étaient récompensés par des emplois et des fonctions; ceux qui faisaient preuve d'indépendance à l'égard du comité central en étaient exclus. Le nombre d'emplois dont le pouvoir central du parti disposait était déjà assez considérable par lui-même, mais l'introduction dans le service public d'un principe qu'on préconisait depuis quelque temps comme démocratique par excellence, celui de la *rotation d'offices*, permettait de récompenser tous les dévouements.

Avec l'avènement de Jackson les procédés des politiciens de New-York furent introduits dans le gouvernement fédéral, et de pratiques locales ils devinrent un système national. Partage et rotation furent élevés à la hauteur de principes; ils eurent leurs théoriciens. L'idée républicaine et démocratique, déclaraient-ils, commande le changement continuel des titulaires des emplois publics, car le peuple qui est la source de tout pouvoir ne doit pas tolérer une classe de fonctionnaires stables qui se sentirait bientôt indépendante et mépriserait le peuple. En plein sénat, on proclama un jour que la rotation « is a great american principle; it lays at the fundation of our system [1]. » Ces « grands principes américains » ont été appliqués par Jackson avec non moins de succès que par ses prédécesseurs dans le New-York. « Les politiciens de métier, dit von Holst, obéissaient à Jackson

1. Discours du sénateur Allen d'Ohio, cité par von Holst, III, 120.

Depuis, on est encore allé chercher dans l'érudition de siècles passés un témoignage en faveur de la rotation : le principe de rotation serait contemporain de la découverte même de l'Amérique. Ferdinand et Isabelle écrivaient dans leur fameuse « instruction formelle » au nouveau gouverneur d'Hispanola, Ovando : « Faites également changer les autorités pour que plusieurs puissent avoir leur part de profit et des honneurs et qu'ils deviennent intelligents dans les affaires. » Cette sentence remarquable contient toute la philosophie de la rotation d'offices, comme remarque gravement un publiciste américain. (W. Martin Dickson. *The new political machine-North Americ. Review*, janv. 1882, p. 50.)

au moindre signe comme jamais un corps d'officiers n'a obéi au commandement de son général, et par surcroît les masses criaient leur hourra aussi volontiers et aussi bêtement qu'un régiment de ligne russe. »

Pour les conventions, la nationalisation du système de New-York devait avoir des conséquences très importantes, autant pour la nature que pour la structure de la nouvelle organisation. Les services électoraux étant devenus une monnaie, ayant cours régulier dans tout le pays, une institution permanente établie pour préparer les élections risquait de devenir une bourse électorale. Puis, les opérations des conventions, depuis qu'elles avaient revêtu un caractère national, exigeaient un organe central. En cela, la logique des événements se rencontrait avec l'intérêt des politiciens au pouvoir qui cherchaient à s'affermir dans leurs positions; au moyen d'un ressort central, on pouvait imprimer avec sûreté une direction à tout le mécanisme électoral. Trouver le type de ce ressort fut l'œuvre des amis de Jackson. On sait qu'à côté des ministres nommés en vertu de la constitution, Jackson avait formé ses confidents en une sorte de gouvernement occulte, qui décidait toutes les questions politiques, avant qu'elles fussent soumises aux ministres, et qui a été surnommé le *kitchen-cabinet* (cabinet de cuisine). Lorsque Jackson, malgré les recommandations qu'il avait faites dans ses messages d'interdire la réélection du président, laissa poser sa candidature pour un nouveau terme, le *kitchen-cabinet* porta son attention sur la machine électorale. Le membre principal de ce cabinet, l'*alter ego* de Jackson, le major Lewis [1], qui dans la campagne précédente avait déployé une prodigieuse activité et une habileté consommée dans l'organisation des comités électoraux, esquissa le projet d'une assemblée centrale des membres des conventions locales qui désignerait les candidats à la présidence et à la vice-présidence, comme jadis le caucus congressionnel. D'après ces indications, une « convention » des membres républicains de la législature de New-Hampshire lança, en juillet 1831, une proposition formelle de réunir une *convention nationale*, où chaque État serait représenté par un nombre de délégués égal à celui des électeurs présidentiels qui lui revenait selon la constitution. La proposition fut acceptée. Alors le parti de l'opposition crut devoir en faire autant, s'organisa de la même manière, et

1. Parton, le biographe bien connu de Jackson, a eu communication d'une lettre particulière de Lewis, où le projet d'une convention nationale a été pour la première fois mis en avant. Son correspondant, Amoss Kendal, devait s'employer à faire accepter l'idée à la législature de New-Hampshire afin que celle-ci la lancât dans le pays, pour son propre compte, avec l'autorité qui appartient aux mandataires du peuple d'un grand État. Ce plan a réussi. La lettre, datée du 25 mai 1831, est reproduite dans l'ouvrage de Parton (v. III, p. 382, 383).

une convention nationale whig siégeait déjà à Baltimore (déc. 1831) avant que la convention nationale démocrate, provoquée par le *kitchen-cabinet*, eût eu le temps de se réunir. L'édifice de l'organisation des partis était couronné.

Sauf quelques modifications de détail, cet édifice est resté intact jusqu'à nos jours et présente les formes que voici.

III.

Description de la structure de la nouvelle organisation des partis. — Coup d'œil sur sa physionomie générale.

La base de l'organisation électorale est le township dans les comtés et le ward (quartier) dans les grandes villes. A l'approche de chaque élection, tous les adhérents du parti résidant dans la localité sont convoqués à une réunion générale. Ces assemblées, appelées *primary meetings* ou caucuses, ont à désigner directement les candidats à tous les emplois électifs de la localité et à choisir des délégués à la convention du comté pour les nominations qu'il y a à faire aux fonctions en dehors de la commune. La convocation est généralement affichée dans la localité et publiée dans le journal du pays, s'il y en a. Peuvent prendre part aux réunions tous ceux qui se réclament du parti, notamment ceux qui, à la dernière élection générale, ont voté pour les candidats du parti. La déclaration de l'électeur lui-même suffit à prouver ce fait. Toutes les candidatures proposées par un membre qui ont été appuyées par un autre membre (seconded) sont mises en discussion dans l'ordre de leur présentation. Après avoir fait les *nominations* et nommé un comité permanent, l'assemblée s'ajourne *sine die*. Le comité a pour mission officielle de préparer et de distribuer les bulletins de vote aux noms des candidats adoptés; mais, en fait, ses attributions sont plus larges : durant la période électorale, il s'applique à faire triompher la liste arrêtée; dans l'intervalle des élections, il a charge des intérêts électoraux du parti.

Après les primary meetings, ou caucuses, viennent les conventions de comté, composées de délégués choisis à cet effet dans les assemblées primaires. De même que ces dernières, les conventions de comté désignent directement les candidats aux fonctions de l'unité territoriale qu'elles représentent, c'est-à-dire du comté, et en second lieu nomment des délégués à l'assemblée supérieure, à la convention d'État. Les attributions de la convention d'État sont les plus considérables de toutes, étant donné qu'elle représente l'unité politique la plus importante dans la fédération américaine, l'État, qui a à nommer

les titulaires des principaux postes administratifs, les membres de la législature, et enfin les électeurs présidentiels. La représentation des comtés dans la convention d'État est généralement calculée sur la base adoptée pour la chambre basse de la législature. Le nombre total des membres varie d'État à État; dans les grands États, il est de 1,200 et même de 1,400; dans les petits États, comme le New-Jersey par exemple, il est de 100 ou 200; en moyenne, les conventions d'État comptent de 300 à 500 membres. Comme les *primaries* et les conventions de comté, les conventions d'État ont un comité permanent, *state committee*, où chaque district est représenté par un membre. Avant de se séparer, la convention nomme le comité ou, ce qui est plus conforme à la réalité, réélit ses membres. Ce comité examine en premier lieu les pouvoirs des délégués arrivés à la convention et peut admettre les uns et exclure les autres; puis à l'ouverture de la première séance, c'est lui qui désigne en fait le bureau provisoire de l'assemblée auquel appartient la nomination des comités préliminaires des pouvoirs, des résolutions, etc. Dans l'intervalle des réunions de la convention, le *state committee*, grâce à son fonctionnement continu et à l'inamovibilité de fait de ses membres, concentre dans ses mains toute l'action électorale. Entretenant une correspondance très active avec tous les agents de l'organisation jusqu'aux coins les plus reculés de l'État, et préparant les voies pour la convention nationale, il est le trait d'union de tous les membres de l'organisation, et, à ce titre, il est en réalité son rouage le plus important.

Le nombre des délégués envoyés par chaque convention d'État à la convention nationale était jadis égal au nombre d'électeurs présidentiels auquel l'État respectif avait droit en vertu de la constitution, ou, ce qui revenait au même, au nombre des membres que chaque État avait dans le Congrès. Depuis, une modification a été introduite sur ce point : le parti *républicain* qui se forma un peu avant la guerre de Sécession adopta l'usage, suivi maintenant par les démocrates, d'envoyer deux fois autant de délégués que d'électeurs présidentiels nommés par l'État. Ainsi l'État de New-York qui a 35 membres à la chambre des représentants, à Washington, en raison de sa population, et 2 sénateurs, comme tous les autres États, envoie à la convention nationale 70 délégués pour les districts et 4 délégués *at large* pour l'État dans son ensemble. La désignation des délégués se faisait et se fait encore dans le parti *démocrate* en assemblée plénière de la convention d'État au scrutin de liste. Chez les *républicains*, la convention d'État nomme seulement les 4 *delegates at large;* les délégués représentant les districts sont choisis, soit dans des conventions de district convoquées à cet effet, soit par les délégations respectives de districts à la conven-

tion d'État, qui se borne à confirmer les nominations faites par chaque groupe de délégués.

La convention nationale qui se compose maintenant de 700 ou 800 membres est convoquée dans « l'année présidentielle », quelques mois avant la réunion des collèges électoraux chargés du choix du président et du vice-président. Dans la première séance plénière, après la nomination du bureau provisoire, on procède à l'élection des *comités*, composés chacun d'un délégué de chaque État, qui est désigné maintenant par les délégations respectives. Ces comités sont au nombre de quatre : le comité d'*organisation* pour choisir le bureau de l'assemblée; le comité des *credentials* pour la vérification des pouvoirs des délégués; le comité des *résolutions*, qui est le plus important, car il a pour attribution de rédiger le programme du parti, la plate-forme et de proposer les candidats; enfin, le comité de *rules of orders and business* pour s'occuper de questions d'ordre et d'organisation matérielle. En outre, la convention nationale nomme un comité permanent, *national committee*, qui fonctionne jusqu'à la réunion de la prochaine convention. Il joue un rôle analogue à celui du *state committee* pour tout ce qui a rapport à la campagne présidentielle. Il en a la haute direction dans toute l'Union; il dispose des fonds du parti, tranche souverainement toutes les questions et les contestations qui se produisent, etc. Les autres comités n'ont qu'une existence momentanée, qui finit avec la convention, mais leur rôle n'en est pas moins important. C'est sur les rapports des comités que toutes les questions sont tranchées, généralement sans longue discussion. L'assemblée plénière sert plutôt à dénombrer les suffrages; et, l'avis de la majorité fixé, elle lui communique le prestige d'une proclamation solennelle, de sorte que, pour une bonne moitié, le rôle de la convention nationale est une œuvre d'apparat et de pompe. Elle ne siège qu'un ou deux jours. Dans sa procédure, elle suit toutes les formalités des assemblées législatives. Les séances s'ouvrent par des prières récitées généralement par un clergyman, membre de la convention. Seule la manière de voter et de prendre des résolutions a été l'objet d'une réglementation spéciale. Dans les conventions républicaines, les délégués votent par tête; dans les conventions démocrates, ils décident par États tout en déposant leur vote par tête. La majorité de la délégation de l'État décide d'avance quel sera son vote; puis, le chef, le chairman de la délégation, le proclame à la tribune pendant le scrutin, en supputant les voix de tous les membres de la délégation, même de ceux de la minorité. Il arrive que des membres votent aussi individuellement, mais ce n'est qu'avec l'autorisation expresse de la délégation, qui d'après la règle du parti démocrate *is*

instructed as a unit. Étant donnée cette attribution de toutes les voix de l'État au candidat de la majorité des délégués, et comme, d'un autre côté, tous les États sont représentés à la convention du parti à titre égal, sans égard à la nuance politique des populations, il pourrait arriver que le candidat fût désigné par le vote de quelques États où le parti serait en minorité, — États qui par suite n'aurait pas pu faire passer des électeurs constitutionnels favorables au candidat nommé en convention, — de sorte que, pour obéir à la décision de la convention nationale, les autres États, qui contiennent le contingent effectif du parti, devraient, aux élections définitives, donner leurs voix à un homme que leurs propres délégués auraient répudié à la convention. Pour obvier à de pareilles éventualités, la convention nationale démocrate, lors de sa première réunion en 1832, a établi que la désignation des candidats ne serait valable qu'autant qu'elle aurait été faite par les deux tiers des voix. On a pensé qu'une majorité si considérable à la convention aurait toujours chance de comprendre les représentants de la majorité du parti dans le pays. — Après qu'une majorité, soit une majorité simple, soit une majorité des deux tiers, a été obtenue, il est d'usage de reprendre le vote pour permettre à la minorité de faire acte d'adhésion au candidat vainqueur. On vote encore une fois au scrutin ou par acclamation. Après quoi la nomination est toujours annoncée comme ayant été faite à l'unanimité.

Chaque délégation arrive à la convention nationale avec des instructions élaborées dans la convention d'État ou même dans les conventions de district, mais en dernière analyse c'est la convention nationale qui tranche souverainement la question des candidatures à la présidence et à la vice-présidence. — D'ordinaire telle ou telle convention d'État présente aux suffrages de la convention nationale, au nom de l'État, son « fils favori », mais c'est seulement à titre de recommandation.

Les candidats une fois choisis, le *ticket* arrêté, l'opération de la nomination des délégués aux conventions recommence pour la désignation des électeurs présidentiels. Le primary meeting envoie des délégués à la convention du comté; celle-ci à la convention d'État, et, enfin, cette dernière choisit les personnes à recommander aux suffrages de la population comme électeurs présidentiels, sous la condition toute naturelle que ces personnes voteront le ticket de la convention nationale, endossé par toutes les délégations successives qui ont abouti à leur désignation.

Le ticket qui descend ainsi de la convention nationale aux assemblées primaires et remonte jusqu'à la convention d'État ne comprenait d'abord que les noms des candidats à la présidence et à la vice-

présidence. La tâche de la convention nationale se bornait dans les premiers temps à choisir les candidats. Mais, depuis, ces assemblées se sont arrogé en outre le droit d'édicter le programme du parti, la plate-forme, qui suit, comme le ticket, toute la hiérarchie des conventions, et devient par là même le credo de tous les membres du parti sous peine d'hérésie politique. Originairement, lorsque les conventions remplacèrent les caucuses législatifs, le programme du parti était élaboré par la législature d'État, et c'était sur ce programme qu'étaient nommés les délégués à la convention nationale.

Les législatures d'État qui avaient toujours vu avec jalousie le règne du caucus congressionnel, se présentèrent concurremment avec les conventions pour réclamer sa succession. Ainsi, la nomination de Jackson fut due à l'action combinée des conventions et des législatures d'État. Mais à mesure que la nouvelle organisation prenait consistance, l'influence électorale d'un corps constitutionnel comme les législatures était de moins en moins patiemment supportée et, enfin, elle dut disparaître complètement. Toutefois, elle a duré encore un certain temps après l'avènement de Jackson, car l'organisation du réseau des conventions ne se fit pas d'un seul coup. Il se passa bien des années avant que ce réseau embrassât toute l'étendue de l'Union. Dans les centres considérables, l'organisation s'établit très vite, mais dans les comtés elle ne fonctionna d'abord qu'irrégulièrement; les délégués des comtés qui arrivaient à la convention d'État tenaient souvent leur mandat d'eux-mêmes. On n'y regardait pas de si près, car, en ce temps-là, où il y avait encore très peu de chemins de fer, s'il y en avait, les hommes qui consentaient à entreprendre le voyage, très long alors, au chef-lieu, étaient moins nombreux que maintenant. Un écrivain américain, M. Falcott Williams, remarque à ce sujet, non sans justesse, que chaque progrès dans le développement des partis américains a été déterminé par l'extension des moyens de communication. La convention d'État, dans le New-York, a atteint son point culminant après l'ouverture du Erie Canal; la convention nationale a pris tout son essor vers l'époque de l'expansion des chemins de fer; et la direction de la campagne nationale venant d'un centre unique n'est devenue possible qu'après qu'un réseau télégraphique a été étendu sur tout le territoire de la République [1].

Mais si incomplète que fût, au commencement, la nouvelle organisation, sa physionomie distinctive était dessinée dès le premier moment; elle est venue au monde avec tous les traits saillants que nous lui voyons aujourd'hui. La structure de l'organisme des conventions

1. *Party government in the United States*, article de *Cyclopaedia of politic. science*, III, 114.

correspond exactement à celle du corps de la représentation constitutionnelle. Chaque ordre de conventions ayant son comité permanent, l'organisation de parti forme un mécanisme politique complet avec un pouvoir délibérant et un pouvoir exécutif, semblable et pour ainsi dire parallèle au mécanisme des pouvoirs établis par la constitution. Mais à l'encontre des assemblées délibérantes de l'ordre constitutionnel, les conventions ne procèdent pas directement du peuple; au contraire elles s'en éloignent régulièrement. En effet la convention nationale est composée, non pas, comme la chambre des représentants à Washington, des élus du peuple, mais de délégués des conventions d'État. A leur tour les membres des conventions d'État ne sont pas nommés par la population, comme le sont les membres de la législature d'État; ils ne sont que des délégués au second degré. Et toutes ces délégations successives sont généralement faites au scrutin de liste, mode qui ne laisse aucune place à la minorité. Ainsi, à mesure qu'on franchit les échelons de l'organisation, on remarque une concentration du pouvoir et une élimination de la minorité progressives, qui augmentent en raison directe de l'importance et de la sphère d'activité des conventions superposées.

IV.

Comment les Conventions étaient devenues une partie intégrante de la vie politique aux États-Unis. — Comment s'est effectuée en même temps une séparation entre la majorité du pays et l'organisation de parti. — Comment le caucus démocratisé a accaparé l'action électorale. — La carte forcée des candidatures régulières. — Le *slip ticket*. — La discipline de parti et l'intolérance politique.

Lorsque Jackson quitta le pouvoir, le système des Conventions était déjà solidement établi. Les conditions politiques et sociales où s'étaient trouvés alors les États-Unis y avaient contribué puissamment. Pendant le court espace de temps qui s'était écoulé entre la grande explosion du sentiment démocratique, vers 1820-1825, et le départ de Jackson, la démocratie américaine avait beaucoup vécu; l'intensité des sensations avait compensé la brièveté du temps, peut-être au détriment de l'organisme social. L'élan démocratique s'était traduit, dans l'ordre constitutionnel, par l'introduction du suffrage universel dans les États nouvellement formés et dans plusieurs vieux États où il n'était pas encore établi. Mais beaucoup de nouveaux membres du peuple souverain, surtout dans les centres industriels et manufacturiers qui commençaient à se créer, manquaient d'intelligence des affaires publiques, et presque tous manquaient de temps. La fièvre

de l'enrichissement gagnait la nation tout entière avec une telle intensité qu'en vérité l'exercice effectif de ses droits politiques allait l'embarrasser. Une classe sociale qui par tradition historique exerce dans la nation, de génération en génération, une sorte de magistrature politique et garde une certaine hégémonie, même sous le régime du suffrage populaire, comme actuellement en Angleterre, une telle classe sociale n'existait pas aux États-Unis. Les éléments tant soit peu aristocratiques qui y avaient existé avaient été nivelés par le mouvement démocratique. Pour remplir la place laissée vacante par l'indifférence politique du peuple, il ne restait ainsi, en l'absence d'un élément social organique, que la ressource d'un organe factice. Il était clair que, si un pareil organe arrivait à se créer, la nation qui tendait à s'adonner à ses intérêts matériels, lui abandonnerait ses pouvoirs politiques sans crier à l'usurpation. Cependant, avec l'orgueil et le sentiment de sa force dont était pleine la nouvelle démocratie américaine, les choses ne pouvaient se passer ainsi. Le Yankee se livrait sans partage à l'industrie et au négoce, mais en même temps, jaloux de ses droits politiques, il éprouvait l'âpre sentiment de l'avare qui, trop cupide pour dépenser ses richesses, jouit en les contemplant. Il fallait que l'Américain, tout occupé qu'il était ailleurs, pût de temps en temps, et le plus souvent possible, toucher, pour ainsi dire, ses droits de membre du peuple souverain et se donner ainsi l'illusion de la jouissance de ces droits.

La nouvelle institution introduite dans la vie politique des États-Unis — les conventions — conciliait à merveille toutes ces exigences qui paraissaient, au premier abord, contradictoires. La convention, désignant les candidats à nommer pour toutes les charges électives et arrêtant les programmes, débarrassait l'Américain de la tâche la plus difficile pour un citoyen d'un pays libre, mettait cette tâche à la portée de l'homme le plus occupé ou de l'intelligence la plus bornée. Et cet humble électeur n'en paraissait pas moins rester le maître absolu de la situation politique, puisque c'était de lui que les membres de la convention tenaient leur mandat; ils étaient ses envoyés, ses commis. Les prérogatives que la constitution lui avait reconnues se trouvaient encore accrues de par les conventions : non seulement on ne pouvait désormais faire un député sans son intervention, mais même un simple candidat; en un mot, les conventions donnaient au citoyen plus d'occasions de manifester sa volonté, dans des formes quasi constitutionnelles, que n'en offrait la constitution.

D'un autre côté, l'avènement de nouvelles couches sociales avait créé un nouveau personnel qui cherchait une sphère d'influence et d'activité. Toutes les fonctions instituées par les constitutions de l'Union

et des États étaient pour ainsi dire numérotées et occupées depuis longtemps par des hommes qui formaient une société trop restreinte pour que de nouveaux venus pussent s'y caser. Il aurait fallu les déloger de leurs positions; et la meilleure tactique pour les hommes nouveaux n'était pas de monter à l'assaut de cette vieille forteresse, c'était d'appeler la garnison à se mesurer avec eux en plaine, sur leur terrain, à eux, le terrain populaire. Les conventions, qui venaient s'interposer entre les électeurs et les élus, devaient amener ce résultat. Elles avaient encore l'avantage particulier qu'avec leur organisation calquée sur la structure constitutionnelle, avec leur hiérarchie, leurs pouvoirs, leurs dignitaires, elles offraient par elles-mêmes une sorte de succédané de l'ordre constitutionnel à toutes les ambitions qui ne pouvaient y trouver place. Les conventions étaient ainsi un but en même temps qu'un moyen, et, à ce titre, elles étaient deux fois les bienvenues.

Mais, en dehors de ces ambitions plus ou moins légitimes, il y en avait beaucoup d'autres, plus vulgaires et beaucoup plus nombreuses, pour lesquelles la nouvelle institution avait un prix encore plus élevé. La croissance rapide des fortunes particulières avait tracé entre les riches et les pauvres une ligne de démarcation plus profonde qu'elle ne l'avait été jusqu'alors; le tourbillon économique avait fait perdre pied à beaucoup de personnes; et il s'était formé une catégorie d'hommes en disponibilité qui n'avaient plus de place dans les cadres de la société. Le suffrage universel, en leur conférant la qualité de membres du souverain, venait de leur ouvrir la ressource de la politique; mais, sans un centre de ralliement, cette ressource n'en était pas une; dans la vie publique l'action isolée est comme nulle et non avenue. Les conventions leur apportaient le trait d'union nécessaire; à l'abri des conventions, les déclassés se constituèrent en une classe, celle qui a été connue depuis sous le nom de classe des *politiciens*. — Toutes les causes multiples qui conspiraient à l'établissement des conventions contenaient donc en germe tout leur développement ultérieur.

Si, dans les premiers moments, les conventions attestèrent le vif intérêt pour la chose publique que la masse des citoyens ressentait, et si elles traduisirent avec sincérité les sentiments populaires, il n'en fut pas ainsi longtemps. Les éléments politiques les moins purs, que nous venons de mentionner, pénétrèrent l'organisation de plus en plus. Dans la campagne présidentielle de Jackson, nous avons vu les politiciens jouer un rôle important. Ce rôle grandit à mesure que les conventions prirent consistance, et que le gros de la nation se confina dans les intérêts matériels. La direction des conventions échut aux

politiciens, comme une *res nullius* au premier occupant : c'était une des conséquences du système de la division du travail introduit par le mouvement industriel qui différencie et spécialise toutes les fonctions de la société. La séparation de la nation en deux parties devenait toujours plus sensible : une grande majorité qui travaillait, se développait et s'enrichissait, et une petite minorité remuante, pleine de passions et d'appétits, qui accaparait l'action politique, dans un but souvent, trop souvent intéressé. Derrière l'enceinte du caucus démocratisé, la majorité formait un monde à part; mais comme le caucus occupait toute l'avant-scène politique, il masquait la nation. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque de grandes questions agitaient le pays, il devait, à la vérité, s'effacer devant la nation; mais en temps ordinaire, il restait seul maître de la place.

« Le caucus a entièrement attiré à lui la besogne électorale, il en est donc devenu entièrement responsable, » dirait le juriste. L'historien, tout en reconnaissant que ce raisonnement est trop étroit, que les abus qui se sont produits sous le régime du caucus se seraient probablement produits sans lui avec des politiciens peu scrupuleux et une société peu soucieuse de la chose publique, n'aura pas cependant le droit de nier que, sans le caucus, les mêmes abus auraient pu se produire avec un moindre degré d'intensité. Il a par conséquent le devoir d'exposer toutes les situations où le caucus, grâce à son action concentrée, organisée, a joué en quelque manière un rôle décisif ou important.

Selon les données du *système*, l'opinion devait d'abord se concentrer et se projeter dans les primary meetings. Mais ces réunions étaient de moins en moins fréquentées, sauf par les candidats et par leurs amis qui ne s'y montraient que plus assidus. Les autres citoyens qui continuaient à prendre part aux assemblées pour la désignation des candidats ne pouvaient y jouer aucun rôle actif. Certes, tout le monde avait le droit de proposer des candidats, mais comme les politiciens arrêtaient d'avance, dans des conciliabules, le ticket de leurs candidats, il se trouvait que ceux-ci arrivaient dans le scrutin à la tête de la liste. Les voix des citoyens qui n'étaient point initiés aux mystères de ce conciliabule se dispersaient sur des noms divers; au second tour, ils n'avaient qu'à se rallier aux candidats qui avaient réuni le plus de voix. C'était la condition implicite sous laquelle les citoyens prenaient part aux primary-meetings [1]. Le candidat adopté par l'assemblée sortait de là avec le prestige du candidat

1. Cette considération se trouve formulée nettement chez Hammond, l'historien bien connu de New-York. « Je crois, dit-il, que lorsque des amis politiques consentent à aller en caucus pour la désignation des fonctionnaires, chaque

régulier, du favori de la majorité. Le candidat régulier possédant cette supériorité morale *sui generis* et ayant en outre l'avantage d'avoir pris position à la première heure, avant que d'autres candidatures eussent eu le temps de se produire et de faire leur chemin dans l'opinion, rebutait les concurrents et intimidait les électeurs. Car si ceux-ci portaient leurs voix sur un candidat indépendant, ils risquaient de voter en pure perte et d'arriver seulement à faciliter le triomphe des candidats de l'autre parti, qui leur étaient encore plus antipathiques que les candidats adoptés par le caucus de leur propre parti. Par suite, les candidats indépendants disparaissaient, et la lutte se livrait en réalité entre les caucuses des deux partis, où les candidats avaient été choisis d'avance. La masse des citoyens ne se composait désormais que de comparses. « Sous la direction des meneurs des caucuses et des con-« ventions, dit un historien, l'initiative du peuple expira. Le public « voyait élire des hommes qu'il n'avait jamais choisis et adopter des « mesures qu'il n'avait jamais désirées; il sentait enfin que lui-même « était le jouet d'un système qui le cajolait, le flattait pour le frau-« der [1]. » Benton, dans ses mémoires, répète plus d'une fois : « La « masse du peuple n'a pas plus de part dans le choix de la personne « qui doit être son président que les sujets d'un monarque héréditaire « dans la naissance de l'enfant qui doit un jour régner sur eux [2]. »

Discipline dans les rangs du caucus, maintenue par le système des dépouilles, carte forcée pour les électeurs indépendants à cause des candidatures régulières, tels étaient les traits principaux de la situation électorale. Cette situation fut encore sensiblement aggravée par un procédé mécanique introduit par les meneurs du caucus. Ils firent adopter la règle que toutes les élections pour les emplois de la commune, du comté, de l'État et de l'Union se feraient à la fois et sur une liste unique connue depuis sous le nom de *slip ticket*. Pour les électeurs isolés, il devenait difficile de composer un bulletin de vote qui commençait par les gardes nocturnes et les agents de voirie et finissait par les membres du Congrès et les élec-

membre d'un tel caucus est engagé d'honneur à appuyer et à faire passer sa décision. Si vous craignez que cette décision soit tellement mauvaise que vous ne puissiez pas en conscience l'appuyer, vous ne devez en aucune manière faire partie du caucus. Tenter la chance dans le caucus et puis essayer de détruire le résultat de la délibération de vos amis, parce qu'elle n'est pas conforme à vos désirs, cela me choque comme une violation palpable de l'honneur et de la bonne foi. Vous ne *caucusez* pas autrement qu'à la condition implicite que l'opinion et les désirs de la minorité s'effaceront devant l'opinion de la majorité, et le seul objet du caucus (of caucusing) c'est de constater la volonté de la majorité. » (*Political history of New-York*, I, 192.)

1. W. G. Sumner. *Politics in America, 1776-1876*, *North American Review*, 1876,
2. *Thirty years view*, I, 373, II, 596.

teurs chargés de nommer le président de la République. Cette difficulté devenait presque une impossibilité par suite de l'extension constante du régime électif aux charges publiques. Sous l'influence des idées démocratiques, presque toutes les branches du service public furent soumises à l'élection directe. Les postes honorifiques avaient bientôt disparu. La race des coureurs d'emplois se multipliait avec une prodigieuse rapidité, et l'embarras des électeurs assiégés par la légion des candidats augmentait en proportion. Les conventions et leurs comités se chargeaient de composer les listes, et beaucoup d'électeurs, bon gré mal gré, étaient forcés de les accepter. Mais le principal avantage du *slip ticket* consistait pour les caucuses en ce que les électeurs, même les plus indépendants, devaient désormais passer sous leurs fourches caudines : un électeur paisible qui tenait à cœur de faire passer son candidat, homme peut-être très digne, à tel ou tel poste de l'administration municipale, devait voter aussi pour tous les autres noms portés sur la liste. S'il ne la votait pas intégralement, il augmentait les chances du parti opposé qui voterait toute sa liste; et alors il compromettait le succès de son candidat. Chaque candidat arrivant sur le terrain avec quelques amis était sûr d'avoir l'appui des amis des candidats à toutes les autres fonctions, même s'il ne leur inspirait pas la moindre confiance ou s'il leur était tout à fait inconnu. Placés sur le même champ de bataille électoral, ils n'avaient que l'alternative de vaincre ensemble ou de mourir. Une poignée de candidats qui s'étaient entendus d'avance pouvait ainsi se grouper pour la lutte en une phalange compacte.

Le parti, représenté par le caucus, devint une sorte d'Église qui n'admettait aucune dissidence d'opinion et excommuniait sans pitié quiconque s'écartait tant soit peu du dogme ou du rituel établi, fût-ce même par un sentiment de haute piété, dans un élan de l'âme vers une réalisation plus parfaite de l'idéal de sainteté proposé aux croyants. Ainsi, par exemple, le parti whig, dont le programme traditionnel était contraire à l'institution de l'esclavage, accueillit avec une véritable colère la formation du parti des *free soilers* qui se proposaient de mener la campagne anti-esclavagiste avec plus d'énergie. Lorsque les *free soilers* cessèrent de faire partie de l'organisation whig, on les traita tout bonnement de « renégats » et d' « apostats »[1]. Le parti démocrate poursuivait toute trahison envers le caucus avec d'autant plus de rigueur qu'il était au pouvoir et tenait en ses mains les peines et les récompenses. Lorsque dans le sein du parti se forma une fraction puritaine sous le nom de « party of equal rights », les promoteurs

1. G.-W. Julian, *Political recollections, 1840-1872*. Chicago, 1884, p. 64.

de la réforme se crurent obligés de tenir secrètes leurs réunions et de changer sans cesse de local, comme des conspirateurs [1]. L'esprit inquisitorial développé par le caucus et mis par lui au service du parti ne connaissait pas de limites. Ainsi, sur la dénonciation d'un comité de convention démocrate, deux officiers de l'armée fédérale furent traduits devant la cour martiale, à Baltimore, sous la prévention d'avoir fait des achats pour l'approvisionnement de l'armée chez des membres du parti whig. L'État n'en avait souffert aucun préjudice; au contraire, il fut constaté que les achats avaient été faits à meilleur marché qu'on n'aurait pu les faire chez des partisans de l'administration. Mais, prétendait le comité de la convention, acheter tout chez des adversaires et non chez des amis était une injure au parti démocrate qui méritait châtiment [2].

L'organisation de parti créa ainsi à son usage une morale particulière qui prétendait dicter au citoyen ses devoirs comme si elle avait véritablement une base éthique. Ce code moral est très exactement traduit par Parton, l'éminent biographe des hommes d'État américains, sous le titre de « Code d'un politicien de New-York »; en voici les principaux paragraphes : « ... V. La fidélité au parti est la seule vertu du politicien. Celui-là seulement est politicien qui voterait sans hésiter pour le diable, si le diable avait été proclamé candidat régulier. Il n'y a qu'un péché impardonnable, c'est l'apostasie... VI. Personne ne doit souffrir à cause de sa fidélité au parti. Si odieux qu'il se soit rendu au peuple par sa fidélité au parti, il doit être à l'instant pourvu, si cela peut se faire sans danger... VII. Les portes du parti doivent toujours rester grandes ouvertes pour la réception des convertis de l'autre côté, mais rigoureusement closes pour les renégats repentants... XI. L'organisation locale est la principale condition de la victoire. Le parti doit avoir son organisation dans chaque quartier, bourg, village, hameau, chacun de ses votants doit être inscrit et ses dispositions doivent être constatées et notées... XIII. S'il y a conflit entre le parti dans l'Union tout entière et le parti dans l'État, ou entre le parti dans l'État et le parti dans le comté, le particulier doit suivre les ordres de la majorité de son organisation locale. C'est-à-dire le simple soldat doit obéir au commandement de son capitaine, quoique ce capitaine soit en révolte contre son colonel. C'est l'affaire du capitaine et non du soldat [3]. »

L'âpre poursuite de l'intérêt personnel et le mépris croissant pour les principes devinrent les traits dominants des luttes politiques, et

1. Von Holst.
2. Cité par von Holst, I, 307, d'après un discours de H. Clay du 10 juil. 1840.
3. Parton, *Life of Andrew Jackson*, III, 123, 124.

presque leur caractère naturel aux yeux de la nation. La masse des citoyens, absorbée par ses occupations et dégoûtée du spectacle que les politiciens lui offraient, tomba dans une sorte de léthargie politique. Sous l'apparence d'une vie politique très active, dont les conventions donnaient l'illusion, l'esprit public n'en était que dans un état plus profond de stagnation. « Nous avons perdu toute sensibilité, disait Calhoun au sénat, nous nous sommes endurcis sous l'action des pratiques et des principes pernicieux qui caractérisent le temps. Ce qui aurait choqué et soulevé toute la société, il y a quelques années, maintenant on s'en aperçoit à peine. » [1]

M. Ostrogorski,
Membre du Groupe de droit public et privé.

1. *Speech on Febr. 1835. Works,* II, 440.

LE PROTECTORAT EN TUNISIE.

On sait à la suite de quelles négociations M. Waddington revint du congrès de Berlin avec l'engagement de l'Angleterre et de l'Allemagne de ne pas s'opposer à notre établissement dans la régence de Tunis. L'Angleterre venait d'occuper Chypre et elle avait à compter avec la France; l'Allemagne avait intérêt à la consolidation provisoire de nos bons rapports avec le cabinet de Londres. Une convention tenue secrète nous donna la Tunisie.

Notre entrée dans la Régence n'était d'ailleurs que la conséquence naturelle du développement de notre politique africaine. Du jour où nous avons occupé l'Algérie, la prévoyance la plus élémentaire nous poussait à Tunis. Nous avons attendu cinquante ans, et l'on n'accusera pas la France d'avoir précipité les événements.

Mais il était temps d'agir : si la Tunisie, livrée à ses propres forces, ne constituait pas un danger, le péril commençait du jour où elle menaçait de s'incorporer à une puissance étrangère, qui l'aurait fait participer à sa solidité et à sa force. Les tentatives de l'Italie n'étaient un mystère pour personne; on n'ignorait pas ses efforts pour s'établir solidement à Tunis, et l'on savait qu'elle ne laissait échapper aucune occasion d'encourager par des subventions et des marques de sympathie toutes les entreprises tendant à diminuer notre prestige.

En dehors même du danger que présentait pour nos possessions algériennes l'établissement à nos côtés d'une puissance telle que l'Italie, pouvions-nous, à tous les autres points de vue, nous désintéresser du sort de Tunis? Aujourd'hui la puissance ottomane se désorganise de toutes parts. Personne ne sait si le XXe siècle verra encore les Turcs à Constantinople et l'islamisme à Sainte-Sophie. Les grandes guerres de l'avenir auront leur dénouement dans le bassin de la Méditerranée, et le règlement de la question d'Orient modifiera pour des siècles peut-être la carte de l'Europe. A un pareil moment nous était-il possible de perdre de vue les destinées d'un pays dont la position commande la grande route maritime de l'Orient? C'est entre la Sardaigne et la côte tunisienne que s'ouvre le chemin du Levant, et Bizerte est sur ce détroit un second Gibraltar.

Enfin, sans nous étendre longuement sur les nécessités politiques, fallait-il laisser à d'autres une colonie d'exploitation d'une incomparable richesse? « Dans la plaine de la Medjerdah, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, dans les vallées latérales et aux environs de Tunis, sans parler des montagnes, ni de la région méridionale, il y a plusieurs centaines de mille hectares de terres près desquelles les meilleures prairies de la vallée d'Auge, les vignobles les plus plantureux du Languedoc seraient mal venus à montrer trop de fierté. »

I

Le pays était mûr pour le protectorat. On a qualifié la Régence « un gouvernement despotique tempéré par des insurrections ». C'était peindre exactement l'état de la Tunisie. Le bey, en principe maître absolu, dépositaire de tous les pouvoirs, à la fois législateur, administrateur et juge suprême, exerçait une autorité dont il n'usait jamais que dans son propre intérêt ou au profit des étrangers.

L'immixtion étrangère, en effet, complétait l'œuvre de ruine commencée par la pitoyable administration locale. Si le bey avait voulu faire des réformes, il en eût été empêché par la commission financière et les capitulations.

C'est en 1868 qu'on avait songé pour la première fois à constituer cette commission financière pour conjurer le danger de la banqueroute. Sa composition et ses attributions avaient été réglées par un décret du 5 juillet 1869 et divers actes postérieurs, qui ne laissaient en réalité au bey qu'un pouvoir purement consultatif en matière de finances. Les revenus de la Régence étaient divisés en deux parts. L'une, comprenant les revenus concédés, constituait le gage des créanciers et était administrée directement par la commission, qui en affectait le produit au payement de la dette [1]. L'autre était réservée pour les besoins de l'État, mais elle était perçue et employée sous le contrôle de la commission. Dans le cas où les revenus concédés, qui étaient les plus clairs et les plus faciles à percevoir, ne suffisaient pas au service, le déficit était comblé par un prélèvement sur les revenus réservés. Mais ce n'était pas tout : la commission ne se contentait pas d'administrer sans aucune espèce de contrôle extérieur; elle absor-

1. Les revenus concédés comprenaient les douanes (importation et exportation), un certain nombre de taxes municipales telles que les droits de marchés, les contributions indirectes et l'impôt sur les loyers établi dans les principales villes, l'impôt sur les loyers dans les provinces agricoles les plus riches, le droit de timbre et tous les monopoles existant dans la Régence, le tabac, le sel, la tannerie, la pêche des lacs de Tunis et de Bizerte et celle des poulpes et éponges sur la côte.

bait encore presque tous les pouvoirs qui appartenaient nominalement au souverain. Le bey ne pouvait prendre aucune initiative, entreprendre aucune réforme, constituer aucun service, établir aucune taxe, contracter aucun emprunt, faire aucun travail sans son assentiment.

Cette commission souveraine était divisée en deux comités : un comité exécutif qui jouait le rôle de ministère des finances et se composait du premier ministre, d'un Tunisien au choix du bey, et d'un inspecteur des finances nommé par lui sur la proposition du gouvernement français; un comité de contrôle où entraient deux membres de chacune des nationalités française, anglaise et italienne. Enfin les revenus concédés étaient administrés par un conseil de cinq membres choisis en dehors de la commission : un Tunisien, un Français, un Anglais, un Italien et un Européen appartenant à une autre nationalité. Il faut noter que tous les autres agents financiers, sauf deux, étaient Italiens.

On devine la fatale influence qu'avait eue pour le pays un tel système. La commission n'avait qu'un but : assurer le payement du coupon. Le bien même de la Tunisie et son développement ne l'intéressant pas, elle ne se préoccupait que d'une chose : percevoir par tous les moyens possibles le montant des arrérages. Le contribuable était pressuré, l'État privé de ses revenus et condamné à vivre d'emprunts, les villes privées de leurs taxes municipales, qui étaient affectées au service de la dette. Toute amélioration s'arrêtait devant la routine des commissaires, qui craignaient de compromettre les revenus par des réformes.

Le peu de pouvoir que la commission laissait au bey était encore annihilé par les capitulations. Après avoir été longtemps nécessaires, elles étaient devenues un instrument de ruine le jour où, détournées de leur but, elles n'avaient plus été interprétées simplement comme des mesures de protection en faveur des Européens.

Non contents d'exercer sur leurs nationaux et leurs protégés une juridiction indépendante de la souveraineté beylicale, les consuls en étaient arrivés à faire prévaloir leur autorité dans l'administration et dans le gouvernement même du pays. De ce que leur juridiction s'étendait jusqu'à l'impôt, et de ce qu'il fallait une sentence consulaire pour obliger le contribuable récalcitrant à payer, ils en avaient déduit pour eux le droit de discuter la légitimité et la base même de la taxe. De là des dissentiments interminables avec le bey et la commission financière elle-même. Mais les consuls allaient encore plus loin : ils avaient réussi à faire déclarer illégal tout impôt nouveau établi sans leur consentement. Ils refusaient aux villes le droit de créer en dehors de leur

approbation la plus simple taxe. Ainsi ni l'État, ni les municipalités ne pouvaient entreprendre les travaux les plus importants : si une contribution nouvelle était établie, la partie la plus riche de la population, composée surtout d'étrangers et de protégés, arrivait toujours à s'y soustraire. Enfin en matière gouvernementale, dans la pratique, aucune réforme, aucune mesure nouvelle, n'avait d'effet sérieux sans l'assentiment consulaire, à qui appartenait la sanction de toutes les dispositions législatives et réglementaires [1].

Notre arrivée a bouleversé cette organisation. Il ne faudrait cependant pas croire que nous avons tout modifié brutalement, à ciel ouvert, à coups de décrets. S'imaginer qu'un traité de protectorat doit tout prévoir, c'est se tromper singulièrement sur son essence. Peu importe sa lettre, tout dépend de l'esprit dans lequel il est appliqué; aucune convention ne dépend davantage de l'esprit de conciliation et de la sagacité des personnes qui l'appliquent. Toute notre influence découle de l'interprétation qui a été faite du traité de Casr-Saïd, dont voici le texte.

Traité de Casr-Saïd (12 mai 1881).

Article 1er. — Les traités de paix, d'amitié et de commerce et autres conventions entre la République française et la Régence de Tunis sont expressément confirmés et renouvelés.

2. — S. A. le bey de Tunis consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité de la frontière et du littoral. Cette occupation cessera lorsque les autorités militaires françaises et tunisiennes auront reconnu, d'un commun accord, que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre.

3. — Le gouvernement de la République française prend l'engagement de prêter un constant appui à S. A. le bey de Tunis contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de S. A. ou qui compromettrait la tranquillité de ses États.

4. — Le gouvernement de la République française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses puissances européennes.

5. — Le gouvernement de la République française sera représenté auprès de S. A. le bey de Tunis par un ministre résident qui veillera à l'exécution du présent acte et qui sera l'intermédiaire des rapports du gouvernement

1. Avant notre entrée, le cimetière catholique à Tunis était placé au centre de la ville et compromettait la santé publique. L'archevêque de Tunis avait demandé l'autorisation de le transporter ailleurs. Les consuls protestèrent en alléguant qu'ils n'avaient pas été préalablement consultés.

français avec les autorités tunisiennes, pour toutes les affaires communes aux deux pays.

6. — Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étrangers seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence.

En retour S. A. le bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui.

7. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement de S. A. le bey de Tunis se réservent de fixer, d'un commun accord, les bases d'une organisation financière de la Régence, qui soit de nature à assurer le service de la dette publique et à garantir les droits des créanciers de la Tunisie.

8. — Une contribution de guerre sera imposée dans les tribus insoumises de la frontière et du littoral. Une convention ultérieure en déterminera le chiffre et le mode de recouvrement, dont le gouvernement de S. A. le bey se porte responsable.

Qu'on examine de près ce traité de Casr-Saïd, qui est la source de tous nos pouvoirs : rien ne démontrera mieux l'erreur des théoriciens, partisans des conventions trop explicites. En apparence, et en dehors de la concession un peu illusoire d'une contribution de guerre, ce traité ne nous donne dans l'administration intérieure de la Régence que le droit de faire occuper provisoirement le pays par nos troupes (article 1) et celui d'entretenir un ministre résident près du bey (article 5). En ce qui concerne les rapports avec les autres puissances, nous représentons la Régence dans ses relations extérieures (article 6), et le bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant le caractère international sans s'être entendu avec nous. En revanche, notre devoir est de le protéger contre tout danger intérieur ou extérieur, et de garantir l'exécution des traités actuellement existants entre son gouvernement et les diverses puissances européennes (articles 3 et 4).

Telle est la lettre du traité ; pour un esprit prévenu il ne nous crée que des devoirs, et ne nous donne que la faculté d'occuper le pays jusqu'au moment où « les autorités militaires françaises et tunisiennes auront reconnu, d'un commun accord, que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre ». Mais de là découlait implicitement pour nous le droit de prendre toutes les mesures destinées à assurer l'ordre, et c'est grâce à l'interprétation logique du traité que nous sommes arrivés à relever la Tunisie de ses ruines.

Une des principales raisons de notre succès, c'est que nous avons pu utiliser l'administration même du pays. L'un des premiers motifs du désarroi de la Tunisie était l'ingérence des étrangers, pratiquée à

un point de vue strictement égoïste : après la suppression, ou plutôt la modification du sens de cette ingérence, l'administration locale restait intacte. Nous n'avions rien à changer : l'édifice administratif était debout, et nous n'avions qu'à l'étayer par l'institution d'agents de contrôle.

Si nous pouvions user ainsi au profit du pays et à notre avantage de l'administration existante, sans lui substituer des agents nouveaux, c'est que l'autorité du gouvernement beylical sur ses sujets était restée très grande malgré les maux qu'il avait laissé s'accumuler depuis longtemps sur la Régence. A ce point de vue, nous trouvions la Tunisie dans un état tout à fait favorable à l'établissement d'un Protectorat. Pour qu'un pareil régime soit efficace, il est absolument nécessaire que le pouvoir du prince soit respecté, que l'influence de son nom et des agents investis par lui soit prépondérante. Comment gouverner par l'intermédiaire d'un prince sans autorité? C'est une erreur que d'affaiblir le prestige du chef de l'État qu'on protège : les efforts du pays protecteur doivent tendre au contraire à fortifier son instrument. Nous trouvant en face d'une organisation toute faite, obéissant à un pouvoir respecté, nous aurions eu tort de lui substituer d'autres agents, dont l'autorité aurait été contestée à tous les instants.

Les principes de l'organisation tunisienne proprement dite étant ainsi restés invariables, il faut examiner sa constitution, avant d'indiquer les moyens qui nous ont été fournis d'intervenir efficacement dans son fonctionnement.

Le bey a trois ministres indigènes, le ministre d'État ou premier ministre, le ministre de la plume et le garde des sceaux; ce dernier n'est d'ailleurs qu'un subalterne, qui ne paraît pas même au conseil. Tous les autres ministres sont français : le ministre des travaux publics est le directeur français des travaux, le ministre des finances est le directeur français des finances, le ministre de la guerre est le général commandant le corps d'occupation [1]. Le conseil est présidé par le résident général, qui remplit les fonctions de ministre des affaires étrangères.

Le pays est divisé en 22 gouvernements administrés par des caïds. Les districts sont gouvernés par des cheiks. Mais l'autorité du bey n'est pas la même sur tous les points du territoire. Si dans une partie, qui est habitée par des populations sédentaires, son influence s'exerce directement et d'une façon très efficace, l'autre région, occupée par des tribus nomades, ne relève souvent que nominalement du pouvoir central. Chez ces tribus, le caïd exerce une souveraineté absolue au

1. L'armée tunisienne ne compte d'ailleurs que quelques centaines d'hommes.

point de vue administratif; seul le pouvoir religieux lui échappe pour résider tout entier entre les mains des associations religieuses ou des marabouts.

Quant à la justice indigène, elle appartient en principe au bey, juge en toutes matières. En principe, aussi, le premier venu est admis à lui présenter sa plainte: tel était encore l'usage il y a quelques années, et le bey statuait lui-même ou renvoyait au tribunal compétent. Mais aujourd'hui dans la pratique les litiges sont jugés directement à Tunis par la *châraa*, qui est le grand tribunal religieux, et connaît des affaires immobilières, des successions et des questions d'État. Quant aux autres affaires civiles, et aux affaires pénales, elles sont tranchées par l'*ouzara*, sorte de juridiction prétorienne créée à côté de la châraa pour en adoucir les rigueurs. Les affaires de simple police ont leur juge spécial, le *férik*, gouverneur de la ville. Enfin les litiges commerciaux entre indigènes sont jugés par le tribunal de l'*amin*, composé de notables négociants; il y a un *amin* pour chaque corporation.

Dans les provinces, les affaires sont divisées entre les caïds, les cheiks et des tribunaux composés du cadi et de deux muftis; ces juridictions peuvent renvoyer, et renvoient en pratique, toutes les grosses affaires aux juges de Tunis. On peut imaginer les inconvénients d'une telle centralisation.

Ajoutons enfin qu'aucune décision de la châraa ou de l'ouzara n'est exécutoire sans le visa du bey.

De toute cette organisation rien n'a été changé. Pour les Tunisiens le bey est toujours souverain absolu, et il garde son caractère sacré et inviolable. C'est toujours au caïd ou au cheik qu'ils ont affaire dans les questions intéressant leur tribu. C'est toujours le cadi qui règle les différends où ils sont parties. La façade du théâtre garde son ancien aspect, le but de notre protectorat a été, non de supprimer les acteurs, mais de tenir les fils qui les agitent.

D'après l'article 5 du traité de Casr-Saïd, nous sommes représentés à Tunis par un ministre résident qui est chargé de l'exécution de la convention et doit être l'intermédiaire des rapports du gouvernement français avec les autorités tunisiennes pour toutes les affaires communes aux deux pays. Ces pouvoirs ont été dans la pratique singulièrement étendus, en partie par suite des concessions tacites que le tact et l'habileté de notre administration ont su obtenir du bey, en partie par des actes formels.

En effet, en présence des embarras de la Régence et sur la promesse de remédier à la crise financière qu'elle traversait, notre premier résident général, M. Cambon, a obtenu des concessions importantes.

Il n'a entamé des négociations en vue d'alléger les charges budgétaires du gouvernement beylical, qu'à la condition légitime qu'il nous serait donné en retour des garanties nouvelles. Le bey consentit le 8 juin 1883 à signer à la Marsa un traité composé de deux parties très distinctes : une partie financière, que nous aurons plus tard à examiner, et une partie administrative, qui en constituait l'article 1er et a fait de nous les véritables maîtres de la Régence. Cet article 1er est ainsi conçu :

« Afin de faciliter au gouvernement français l'accomplissement de son protectorat, S. A. le bey s'engage à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le gouvernement français jugera utiles. »

Aux termes de cet article, le bey a pour ainsi dire abdiqué toute initiative entre les mains du résident général. Il a renoncé au droit de refuser les réformes qui lui sont demandées; les décrets qui ont force de loi dans la Régence sont bien toujours signés de lui, mais c'est à la résidence que sont rédigés tous les actes d'une certaine importance, auxquels il s'est engagé d'avance à donner toujours son approbation.

Pour consacrer cette espèce de prise de possession de la haute administration tunisienne, le gouvernement français a rendu le décret du 10 novembre 1884, visant l'article 1er de la loi portant approbation de la conventien de la Marsa. Aux termes de ce décret, « le résident de la République française à Tunis est délégué à l'effet d'approuver au nom du gouvernement français la promulgation et la mise à exécution dans la régence de Tunis de tous les décrets rendus par S. A. le bey. » En exécution de cet acte, tous les décrets du bey sont suivis de la formule : « Vu pour promulgation et mise à exécution, » et contresignés par le résident général. Celui-ci a été investi de l'autorité la plus étendue par le gouvernement français. Ses pouvoirs sont réglés par le décret du 13 juin 1885, dont voici le texte :

Article 1er. — Le représentant du gouvernement de la République française en Tunisie porte le titre de résident général et relève du ministre des affaires étrangères.

2. — Le résident général est dépositaire des pouvoirs de la République dans la Régence. Il a sous ses ordres les commandants des troupes de terre et de mer et tous les services administratifs concernant les européens et les indigènes.

3. — Il a seul le droit de correspondre avec le gouvernement français. Exception est faite pour les affaires d'un caractère purement technique et d'ordre intérieur dans chaque administration française.

Ces affaires pourront être traitées directement avec les ministres compétents par les chefs des différents services institués en Tunisie.

4. — Le résident général communique avec les divers membres du gouvernement par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères. Il les saisit sans délai de toutes les questions qui intéressent le département [1]. »

Les différents services tunisiens sont donc rattachés aux départements ministériels compétents. Mais il faut remarquer que les décisions et les instructions des ministres, en dehors des matières d'ordre purement technique, passent sous les yeux du ministre des affaires étrangères. La Tunisie en effet est toujours terre étrangère et toutes les affaires administratives qui s'y traitent peuvent soulever des difficultés d'ordre politique et diplomatique. C'est à ce point de vue spécial que s'exerce l'intervention des affaires étrangères.

Après avoir été concertés entre le premier ministre et le résident général, les décrets sont présentés par son ministre à la signature du bey. Mais pour contrôler plus efficacement la marche intérieure de cette organisation, M. Cambon a obtenu l'institution d'un secrétaire général. Cette création remonte au mois de février 1883; elle est par conséquent antérieure à la convention de la Marsa qui a donné une si grande extension aux prérogatives du résident. Le secrétaire général est un secrétaire d'ambassade français. Tous les actes du bey lui passent sous les yeux. En arrivant au cabinet du premier ministre et en sortant du palais, la correspondance est ouverte et fermée par lui. Il ne fait qu'en prendre connaissance, et remplit sans aucune observation son rôle de transmission. Mais dans les cas graves et urgents, il arrête le dossier, prévient immédiatement le résident général dont le cabinet est relié au sien par un fil téléphonique, et celui-ci donne à l'affaire la suite qu'il appartient.

Telle est l'organisation de notre protectorat à Tunis. On voit que son fonctionnement est simple, et qu'il suffit de deux hauts fonctionnaires pour contrôler et activer l'administration beylicale.

Dans les provinces, notre influence se fait sentir d'une façon analogue, et par un aussi petit nombre d'agents. Près d'un certain nombre de caïds, réside un contrôleur civil. Pour ne pas indisposer les populations contre lui, il a été décidé qu'il serait nommé par le bey. En dehors de cet agent, nous n'avons aucun fonctionnaire français; le contrôleur suffit pour surveiller ce qui se passe dans la circonscription. Nous avons tenu en effet à laisser subsister les anciens usages et à ne pas paraître trop ouvertement. Les cheiks ont conservé leurs

1. On sait que notre premier résident général à Tunis a été M. Cambon, auquel a succédé M. Massicault.

II

Si nous avons réussi à faire triompher notre système de protectorat et à ouvrir pour la Tunisie une ère de prospérité et de richesse, ce n'est pas sans avoir eu à surmonter des obstacles plus grands que dans tout autre pays. Certaines difficultés existent dans ces régions à demi civilisées, qui ne se rencontrent pas dans les pays neufs. Nous nous trouvions en face d'un budget livré au pillage et d'une administration subordonnée à tous les privilèges. Dans les dépenses ordinaires de 1881-82, sur les 6,660,000 piastres [1] affectées aux services autres que ceux de la dette, 2,768,000 étaient officiellement consacrées à la liste civile, à l'entretien des palais, aux dotations, aux pensions, etc.; une grande partie de ce qui restait après ce prélèvement servait encore, sous le titre fallacieux de dépenses de la guerre, de la marine, des affaires étrangères ou de l'administration centrale, à subventionner un état-major sans soldats. Quant aux étrangers, nous avons vu que ceux-là étaient les maîtres dont les conseils étaient les plus audacieux; entre leurs mains la Tunisie était devenue une terre conquise, un pays à exploiter.

Il n'est donc pas étonnant que notre arrivée dans la Régence ait été mal accueillie de tous les agents véreux qui mettaient en coupe réglée les finances obérées du pays. Au gouvernement des intérêts individuels, nous voulions substituer la notion de l'État. Comment n'aurait-on pas accueilli avec la plus grande surprise des étrangers qui venaient tout réorganiser au nom de cette abstraction, et changer un ordre de choses dont une douzaine de personnes se trouvaient si bien depuis des années?

Il est bon de reproduire ici l'état exact du budget tunisien lors de notre arrivée : en effet, si les produits ont considérablement augmenté depuis le protectorat, les bases de la plus grande partie des taxes sont provisoirement restées les mêmes. On n'a pas pu réformer en une fois tout le système des impôts; nous verrons que tout ce qu'on a pu faire jusqu'à présent a été d'abolir ou de diminuer les plus vexatoires et de contrôler la perception des autres.

constitués assure à l'acheteur une complète sécurité. Un projet dans ce sens, préparé par une commission de jurisconsultes, a été promulgué le 12 juillet 1885 en Tunisie. Mais les difficultés spéciales à une pareille réforme en pays musulman, où la propriété est incertaine et grevée de charges inconnues, ne sont pas encore toutes surmontées. On a reconnu la nécessité de remanier le projet qui n'est pas encore entré dans la période d'application.

1. La piastre vaut environ 0 fr. 60 cent.

Voici quel était en 1882-83, c'est-à-dire avant la suppression de la commission financière, l'état des revenus de la Régence :

REVENUS RÉSERVÉS :

	Piastres
Medjba ou impôt de capitation	5,000,000
Frais de quittance de la Medjba	62,500
Dîme sur les céréales	1,666,600
Dîme sur les oliviers	333,300
Kanoun, ou droit perçu sur les oliviers et les palmiers	900,000
Droits de chancellerie	75,000
Droits de poinçonnage sur les matières d'or et d'argent	71,600
Droits sur la fabrication de la chaux et des briques	80,000
Droits sur la fabrication des savons	53,000
Mahsoulates ou droits divers sur les marchés, taxes locales, etc., etc.	991,600
Produits des domaines	194,000
Produits de la fabrique de chechias	20,000
Taxes de remplacement militaire	76,600
Taxes spéciales imposées en échange de dégrèvements locaux	156,000
Produits des amendes	Mémoire
Produits des forêts	—
Revenus des mines	—
TOTAL	9,680,200

REVENUS CONCÉDÉS :

Douanes (importation)	3,000,000
Douanes (exportation)	2,000,000
Kanoun des oliviers du Sahel	1,000,000
Kanoun des oliviers de Sfax	120,000
Kanoun des oliviers de l'Ouatan-el-Kabli	80,000
Fermage du tabac et du poids public	1,755,000
Fermage des pêcheries	229,000
Fermage des pêcheries de poulpes et éponges	170,000
Fermage des pêcheries de corail	13,500
Douane des vins et spiritueux	221,600
Exploitation et vente du sel	650,000
Fabrication du plâtre à Tunis	100,000
Fermage du marché du charbon et du bois	75,000
Mahsoulates du Sahel, de Sfax, de l'Ouatân-el-Kabli, de Djerba, de Bizerte, de la Goulette	1,053,300
Droits de timbre	493,300
Karoube sur les loyers	473,300
Fondouk-el-Ghalla (marché aux légumes)	700,000
Fondouk de Tunis	320,000
Fondouk de la côte	160,000
TOTAL	12,614,000

En résumé [1] :

	Piastres.
Les revenus réservés s'élevaient à.	9,680,200
Les revenus concédés s'élevaient à.	12,614,000
Total.	22,294,200

On voit par ce tableau que le chapitre le plus productif était celui de la *medjba* ou impôt de capitation. C'est une taxe de 45 piastres par tête, qui, avec le dixième réservé aux collecteurs et les frais de quittance, monte à 50 piastres 9 caroubes (30 fr. 30 cent. environ). Elle ne frappe que le dixième environ de la population, par suite des cas de dispense qui sont innombrables, et c'est précisément la partie la plus misérable et la plus pauvre.

De même on est arrivé à faire payer à l'huile un impôt énorme. Elle est soumise à une multitude de droits qu'il nous suffira d'énumérer : droit de sol, droit d'arbre, droit d'arrosage, droit de récolte, droit de fabrication, droit de sortie. L'huile acquitte ainsi des impôts équivalents à 70 ou 80 p. 0/0 de sa valeur. Comme les droits sont imposés sur chaque pied d'olivier, productif ou improductif, si la récolte est mauvaise, on échappe à l'impôt en coupant l'arbre.

La laine, la chaux et la brique payent des droits d'environ 25 p. 0/0.

Il faut citer encore parmi les principales sources de revenus l'impôt de la karoube sur les loyers, qui a quelque analogie avec notre contribution mobilière. Enfin des produits importants sont donnés par les droits de douane sur lesquels nous aurons à revenir [2].

Plusieurs de ces impôts sont affermés, d'autres sont perçus en nature. Dans certains cas, le gouvernement se fait industriel et exploite lui-même des usines; dans d'autres, il confère des monopoles, et c'est ainsi que le privilège de la tannerie a été concédé sur tout le territoire tunisien.

En ce qui concerne les dépenses, voici quel en était le budget lors de notre arrivée :

1. Ces chiffres nous ont été fournis par le rapport très complet fait à la chambre des députés par M. Antonin Dubost, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation de la convention conclue avec le bey de Tunis le 8 juin 1883.

2. Nous mentionnons à titre de curiosité, et pour montrer jusqu'où pouvait aller à une certaine époque l'esprit de fiscalité dans la Régence, une taxe autrefois connue dans certaines parties du pays sous le nom de *haqq essablât,* c'est-à-dire « prix des souliers » que le fonctionnaire était censé user en remplissant les devoirs de son emploi. Cette taxe s'élevait dans certains cas à plus du quart du montant total de l'impôt.

I. *Service de la dette fondée.*

	Piastres.
Capital 125,000,000 francs, à 5 0/0 l'an : 6,250,000 francs, soit en piastres	10,416,500
Payement du coupon à l'étranger et frais généraux d'administration	416,000
TOTAL	10,832,500

II. *Dette flottante.*

Créances appartenant à des particuliers	1,024,000
Déficits aux budgets de la dette fondée, résultant de l'insuffisance des revenus concédés	10,491,000
Déficits aux budgets des dépenses ordinaires	6,291,900
Dépenses résultant de la dernière insurrection	3,311,200
TOTAL	21,118,100

III. *Dépenses ordinaires.*

Liste civile; dotations diverses; entretien des palais	2,586,000
Pensions diverses	182,500
Administration centrale	738,500
Guerre	1,749,300
Marine	333,000
Affaires étrangères	101,800
Travaux publics	50,600
Services religieux et judiciaires	232,600
Ville de Tunis	353,300
Dépenses imprévues	333,000
TOTAL	6,660,600

RÉSUMÉ :

Service de la dette fondée	10,832,500
Dette flottante	21,118,100
Dépenses ordinaires	6,660,600
TOTAL GÉNÉRAL	38,611,200

On voit qu'un sixième seulement du budget des dépenses était affecté aux dépenses annuelles et nécessaires. Si nous laissons un moment de côté tout le reste, qui était absorbé par le service énorme de la dette et par les découverts d'une mauvaise administration, nous ne trouvons plus que 6,660,600 piastres, soit un peu moins de 4 millions de francs pour les dépenses ordinaires. Et comment était employée cette faible somme! Nous avons vu tout à l'heure que plus des 2/5 étaient affectés à la liste civile et à des dépenses de luxe. Par contre, la dotation des travaux publics s'élevait seulement à 50,600

piastres, un peu plus de 30,000 francs pour toute la Régence [1]. Le ministère de la marine avait à son crédit une dépense de 200,000 francs environ pour entretenir une escadre qui ne prenait jamais la mer. Elle se composait primitivement d'un aviso à vapeur et de deux corvettes : mais une de ces corvettes, ayant été envoyée il y a quelques années au Bosphore, fut retenue au passage par un créancier du bey et ne revint jamais, ce qui diminua d'un tiers l'effectif de la flotte. Quant au ministère de la guerre, sa dotation d'un million passait tout entière entre les mains de quelques généraux : les soldats n'étaient jamais payés et nous avons vu des officiers supérieurs de l'armée beylicale tendre la main et recevoir avec satisfaction quelques karoubes. Aucune dépense n'était prévue pour la perception de l'impôt. Les collecteurs se faisaient payer par les contribuables et leur rémunération s'ajoutait au principal.

Enfin il faut remarquer que les meilleurs revenus ayant été concédés aux créanciers de la Régence, les villes n'avaient pas la plus faible somme à leur disposition.

Il n'était pas facile de remettre de l'ordre dans un budget aussi dilapidé : cependant ce n'était qu'après la solution de cette première difficulté qu'il devenait possible d'entreprendre des réformes et d'arriver à la suppression de la commission financière. Le crédit de la Tunisie était complètement épuisé : elle ne trouvait à emprunter à aucun taux et, malgré toutes les précautions prises par les créanciers, malgré la concession à leur profit de l'abattoir de Tunis, malgré l'abandon du cinquième de la medjba, six coupons étaient incomplètement payés. Pour arriver à organiser le budget sans porter atteinte aux prérogatives de la commission financière, le résident général obtint du bey que la première préparation en serait confiée à un conseil réuni sous sa présidence. Le premier effet de cette intervention fut la suppression de 3,420,000 francs de dépenses inutiles : cette économie servit à constituer un service forestier qui reçut 228,000 francs, et à organiser un service de travaux publics auquel on constitua immédiatement une dotation de plus de 2 millions. C'est alors que fut abordée de front l'entreprise de la suppression de la commission financière. Le 8 juin 1883 fut signée la convention de la Marsa, dont nous avons donné plus haut le premier article, relatif à l'accomplisse-

1. M. Cambon, lors de la discussion de la convention du 8 juin 1883 à la chambre, racontait la réponse faite par le premier ministre Mustapha-Kasnadar à un ingénieur français, qui lui faisait observer qu'il ne suffisait pas de payer son traitement, mais qu'il fallait constituer un crédit pour l'exécution de travaux : « Ton traitement est payé et tu demandes davantage, tais-toi ! car je supprimerai ton traitement si tu veux faire des travaux. »

ment du protectorat. Les articles suivants, concernant spécialement la réforme financière, étaient ainsi conçus :

Art. 2. — Le gouvernement français garantira, à l'époque et sous les conditions qui lui paraîtront les meilleures, un emprunt à émettre par S. A. le bey, pour la conversion ou le remboursement de la dette consolidée s'élevant à la somme de 125 millions de francs et de la dette flottante jusqu'à concurrence d'un maximum de 17,550,000 francs.

S. A. le bey s'interdit de contracter, à l'avenir, aucun emprunt pour le compte de la Régence sans l'autorisation du gouvernement français.

3. — Sur les revenus de la Régence, S. A. le bey prélèvera : 1° les sommes nécessaires pour assurer le service de l'emprunt garanti par la France; 2° la somme de deux millions de piastres (1,200,000 francs), montant de sa liste civile, le surplus des revenus devant être affecté aux dépenses d'administration de la Régence et au remboursement des charges du protectorat.

4. — Le présent arrangement confirme et complète, en tant que besoin, le traité du 12 mai 1881. Il ne modifiera pas les dispositions précédemment intervenues pour le règlement des contributions de guerre [1].

Cette convention avait plusieurs avantages. Par un emprunt au cours du jour on diminuait notablement les charges du service de la dette. Le gouvernement français ne courait d'ailleurs aucun risque à donner sa garantie. Même avant notre arrivée, les ressources de la Régence s'élevaient à 11 ou 12 millions de francs : or ces revenus étaient, aux termes de l'article 3, consacrés par privilège au payement de l'annuité, qui, après la conversion, ne devait certainement pas dépasser 5 à 6 millions de francs. La garantie demandée à la France devait donc être purement nominale. De plus la convention avait pour effet immédiat la suppression de la commission financière, qui n'avait plus aucune raison d'être le jour où le payement du coupon était garanti par une puissance solvable. Les pouvoirs de la commission prirent fin le 12 octobre 1884, avec l'année financière.

Désormais le protectorat avait le champ libre. La direction des finances, ayant à sa tête un Français, M. Depienne, a hérité de toutes les attributions de la commission.

La direction française n'a cependant pas commis la faute de faire immédiatement table rase des anciens errements. Le premier résultat d'une pareille entreprise aurait été le déficit. Il fallait procéder graduellement et avec prudence. La première question qu'eut à se poser a résidence générale fut de savoir de quel côté devaient se faire les

1. La convention de la Marsa a été approuvée par la loi du 9 avril 1884, avec adjonction d'un article portant que l'autorisation législative serait nécessaire pour permettre au bey de contracter un emprunt, aux termes de l'article 2 de la susdite convention.

premiers dégrèvements. Fallait-il consacrer les ressources qui deviendraient disponibles à des diminutions d'impôts, ou valait-il mieux les affecter aux travaux publics les plus urgents? C'est à cette deuxième solution qu'on s'est arrêté. Le premier souci du protectorat devait être de développer la colonisation, de favoriser les cultures. Un des premiers éléments de prospérité pour un pays est la facilité des communications, et, comme l'a dit lui-même le résident général, le premier dégrèvement à offrir à l'agriculture était celui des frais de transport.

Les impôts sont donc restés provisoirement, à quelques exceptions près, ce qu'ils étaient. Mais on a pu en rectifier et en régulariser la perception, en contrôler l'assiette, supprimer les exemptions trop nombreuses, qui n'étaient dues qu'à des privilèges injustifiés. L'institution des contrôleurs civils, placés auprès des caïds qui sont collecteurs des impôts, a été pour cette œuvre nécessaire d'une très grande utilité. Depuis, comme s'exprimait une délégation d'indigènes devant M. Cambon, « les exactions sont devenues bien plus rares ». Cet aveu prouve qu'il en existe encore, mais on ne peut modifier du jour au lendemain les mœurs d'un pays. Quant aux dégrèvements proprement dits, il n'en a été jusqu'à présent opéré que très peu sur les contributions intérieures. Mais le moment est arrivé où la revision et l'unification des impôts s'imposent à l'étude du protectorat, et cette étude a été confiée à une commission spéciale. Le budget de l'exercice 1303 (13 octobre 1885 — 12 octobre 1886) prévoyait déjà des dégrèvements pour environ un million de piastres en faveur des produits agricoles.

Le résultat de cette réforme prudente a été une augmentation continue des recettes. Les revenus, qui lors de notre arrivée étaient d'environ 22 millions de piastres, s'élèvent dans le budget de 1886-87 à plus de 43,000,000 de piastres (25,800,000 francs), et le déficit, de plus de 16 millions de piastres, a fait place aujourd'hui à un excédent de 2,445 piastres [1].

1. Il faut remarquer que l'augmentation des recettes s'est produite, malgré la restitution qui a pu être faite aux villes de leurs revenus locaux, que la commission financière avait affectés presque entièrement au payement du coupon. Voici le budget de la municipalité de Tunis pour l'exercice du 13 octobre 1884 au 12 octobre 1885 :

I. *Recettes ordinaires.*

	Piastres.
Taxe de balayage	150,000
Taxe sur les voitures	45,900
Loyers et fermages	4,090
Enzels	10,281
Redevance payée par l'administration des habous	82,000
A reporter	292,271

Il est intéressant de reproduire ici les principaux articles du budget de l'exercice 1304 (1886-87). On y voit apparaître, à presque toutes les lignes, l'heureuse transformation qui s'est produite dans l'état financier de la Régence. C'est ainsi que malgré toutes les dépenses nouvelles, il est resté disponible près de 1 million de piastres, qui ont été ajoutées aux sommes déjà affectées au port de Tunis. Une diminution de plus de 110,000 piastres a été prévue sur les droits maritimes et de port.

L'augmentation du produit des contributions directes a été évaluée à 1,850,000 piastres et celle du produit des contributions indirectes

	Piastres.
Report. . .	292,271
Droit de stationnement sur la voie publique.	15,000
Droit de voirie.	4,000
Produits des amendes.	2,000
Caroube sur les loyers.	600,000
Concession d'eau.	
Recettes extraordinaires.	
Subvention de l'État	640,000
Aliénation de terrains tombant dans les alignements du plan de la ville.	3,000
TOTAL DES RECETTES.	1,556,271
II. *Dépenses.*	
Personnel des bureaux de la mairie.	43,410
Matériel.	8,615
Recette municipale. — Personnel.	51,218
— — — Frais d'adm. et matériel.	13,069
Voirie. — Personnel.	78,000
— — Matériel.	22,000
Entretien des voies publiques.	220,000
Service du balayage.	233,000
Service de l'éclairage.	90,000
Travaux d'entretien du service de l'éclairage.	9,250
Police municipale.	53,000
Pose de plaques indicatrices pour le nom des rues.	30,000
Fêtes publiques.	17,000
Dépenses imprévues.	24,778
Dépenses extraordinaires.	
Travaux neufs de voirie.	275,000
Travaux d'assainissement de la ville.	40,000
Amortissement de l'emprunt.	37,097
Alignements, acquisitions de terrains.	25,000
Confection du plan de la ville.	50,000
Eclairage, amortissement du capital de l'établissement. .	9,750
Construction d'un abattoir.	100,000
Construction d'un dispensaire municipal.	10,000
Hôtel de ville — travaux divers.	30,000
Clôture des cimetières.	40,000
TOTAL DES DÉPENSES.	1,556,271

à 950.000 piastres comparativement à l'exercice précédent. On a pu constituer un fonds de réserve, qui s'élève aujourd'hui à 20 millions 1/2.

Budget des recettes.

CHAP. I. — CONTRIBUTIONS DIRECTES.

	Piastres.
Produit de la medjba	6,000,000
Kanoun des oliviers et dattiers	2,200,000
Dîmes sur les oliviers	600,000
Achour payable en nature	1,300,000
— — — argent	800,000
. . . . .	

CHAP. II. — CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Douanes	Droits à l'exportation	2,300,000
	» à l'importation et droits assimilés	1,300,000
	» sur les vins et spiritueux	450,000
Timbre		550,000
Karroube sur vente et loyers des immeubles		400,000
Monopoles et marchés affermés		4,900,000
Monopoles et marchés non affermés		1,500,000
Produits des mahsoulats		2,000,000
. . . . .		
CHAP. III. — DROITS MARITIMES ET DE PORTS		20,000

CHAP. IV. — PRODUITS DIVERS.

Produits des domaines	250,000
Produits des forêts	60,000
Droits et taxes divers, amendes, revenus éventuels	392,000
Certificats de coupons antérieurs à 1370 appartenant à l'État et sortis aux tirages	1,500,000
Contribution de l'administration des habous	180,000
Excédent probable de l'exercice 1303	5,000,000
Excédents des exercices antérieurs à 1303, dont le montant a été exclusivement affecté aux travaux du port de Tunis	11,232,747
. . . . .	
TOTAL DU BUDGET DES RECETTES	43,089,747

Budget des dépenses.

CHAP. I. — MINISTÈRE DES FINANCES.

Liste civile de S. A. le Bey	1,500,000
Dotation des princes et princesses de la famille husséinite	1,200,000
Pensions civiles et militaires	342,557
Direction des finances et régies financières	3,417,895
Rente 4 p. 0/0 (6,307,520 francs)	10,512,534
Commission allouée (5/16 p. 0/0) pour le paiement en France des coupons, et autres frais pour le même service	34,000
. . . . .	

CHAP. II. — ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

	Piastres.
Traitements du 1er ministre, du ministre de la plume et du personnel de l'administration centrale	400,016
Matériel et frais de bureau, dépenses diverses d'administration générale	449,322
Dépenses de sûreté	80,000
Contrôle civil	331,382
Gendarmerie indigène	227,990
Prisons	207,392
Enseignement public	473,500
Gouvernements de Tunis et de la Goulette	91,096
Subvention au gouvernement français pour la magistrature française	314,315
Subventions aux communes	1,420,000
CHAP. III. — MINISTÈRE DE LA GUERRE	813,027

CHAP. IV. — DIRECTION GÉNÉRALE DES TRAVAUX PUBLICS.

Personnel de l'administration centrale		139,000
Ponts et chaussées	Personnel	620,000
	Routes et ponts	2,131,000
	Port de Tunis	12,210,000
	Ports maritimes, phares et fanaux	1,630,000
	Aménagements d'eau	900,000
	Bâtiments civils	780,000
	— domaniaux	40,000
	Travaux des villes non érigées en communes	200,000
	. . . . .	
Mines		355,000
Police des ports et de la navigation		82,000
Service topographique		81,000
Forêts		771,000
. . . . .		
TOTAL DU CHAP. IV		20,234,000
CHAP. V. — DÉPENSES IMPRÉVUES		400,000
TOTAL DU BUDGET DES DÉPENSES		43,087,302

L'accroissement considérable des ressources a permis de faire face aux dépenses d'une façon plus judicieuse. On a commencé par inscrire au budget toutes les dépenses, autres que celles de l'occupation militaire, qui avaient été antérieurement supportées par le budget français. C'est ainsi que la Régence paye les frais du contrôle civil, de

la justice, des prisons. On a ensuite affecté la presque totalité des plus-values à des travaux d'utilité publique. La dotation du chapitre IV (Direction générale des travaux publics) a été portée du chiffre modeste de 30,000 piastres, que nous avons vu figurer naguère au budget de la commission financière, à la somme imposante de plus de 20 millions de piastres. C'est à peu près la moitié du budget. Nulle part il n'existe une semblable proportion entre les frais d'administration d'un État et la dotation de ses travaux publics. On a prévu une dépense de 12 millions de piastres pour le port de Tunis, de 1 million pour celui de Sousse, de 250,000 piastres pour celui de Sfax, etc. De plus un port doit être entrepris à Tabarka aux frais des compagnies concessionnaires de mines. C'est l'affirmation du système financier qui consiste à dégrever l'agriculture, l'industrie et le commerce des frais excessifs de transport, avant de reviser les taxes et d'égaliser les impôts.

Quant au ministère de la guerre, sa faible dotation est restée la même. Mais on n'a rien prévu pour les dépenses de la marine : l'aviso et la corvette qui restaient au bey et formaient sa flotte ont été vendus en 1884.

Il faut remarquer enfin que la dotation de l'enseignement public est de plus de 470,000 piastres. Ce chiffre constitue pour l'exercice une augmentation de 280,000 piastres. Une autre dépense de 250,000 piastres sera bientôt affectée à la construction d'une école professionnelle. On peut ranger ces crédits parmi les plus productifs : c'est surtout en lui apprenant notre langue que nous arriverons à nous assimiler le pays. C'est le plus sûr système de conquête.

III

Une des questions qui devront être résolues le plus promptement est celle de la réforme douanière. La situation économique de la Régence est certainement bonne aujourd'hui, mais il n'est pas douteux qu'elle ne devienne encore meilleure le jour où satisfaction aura été donnée aux réclamations du commerce tunisien. A notre arrivée nous avons trouvé des droits d'importation très lourds. L'immense majorité des articles d'importation payait 8 p. 0/0 *ad valorem;* les vins et spiritueux acquittaient même un droit de 10 p. 0/0. Il n'y avait d'exception qu'en faveur de certains articles de luxe comme la bijouterie, l'horlogerie, etc., qui ne payaient que des taxes variant entre 1 et 3 p. 0/0, et en faveur des céréales et de quelques autres denrées admises en franchise. Malheureusement nous n'avons pas pu jusqu'à

présent modifier ces taxes trop lourdes, et les tarifs d'importation sont encore les mêmes que lors de notre arrivée dans la Régence.

Cependant, malgré le poids des droits de douane, les importations ont notablement augmenté :

Relevé des importations.

	Piastres.
1880	23,427,460
1881	30,154,320
1882	44,906,540
1883	45,997,880
1884	44,552,546
1885	42,903,780 [1]

Les importations directes de France sont montées pendant les six premiers mois de 1887 à 7,680,000 francs (12,800,000 piastres). C'est évidemment une proportion très satisfaisante. Mais il ne faut pas oublier qu'une notable partie de ce chiffre doit être attribuée à l'entretien du corps d'occupation. En outre, comme la taxe est uniforme pour les produits de tous les pays et que par conséquent la douane tunisienne n'a aucun intérêt à en rechercher l'origine, les produits étrangers qui ont transité en France sont enregistrés comme provenances françaises. Il ne faudrait donc pas trop tabler sur le chiffre considérable que semblent atteindre nos importations.

Un moyen efficace de les augmenter doit être et sera de diminuer les droits imposés aux produits français. On fait deux objections : l'intérêt du budget tunisien et les traités de commerce. En ce qui touche le budget des recettes de la Régence, nous ne croyons pas qu'il puisse être affecté par une réforme prudente, qui en diminuant les droits augmenterait les quantités importées. La difficulté a une apparence plus grave lorsqu'on nous oppose les traités de commerce. On nous dit que les conventions signées par la Tunisie avec les différentes puissances, et respectées par le traité de Casr-Saïd, donnent à ces puissances le traitement de la nation la plus favorisée : en conséquence un dégrèvement en notre faveur profiterait à tous les pays qui ont obtenu le bénéfice de cette clause. Mais nous croyons que c'est là une grave erreur. Ce raisonnement met en face de la Tunisie la France sur le pied d'une nation complètement étrangère! Certes un traité de protectorat n'est pas un acte d'annexion et la Tunisie n'est pas terre française. Mais n'est-ce pas pousser un peu loin le respect de la lettre, que de prétendre que nous sommes pour la Régence des étrangers au même titre que les Italiens ou les Anglais? Un traité de

1. Ce chiffre ne comprend pas les importations effectuées par la voie de l'Algérie, qui sont évaluées à plus de 2 millions de piastres.

protectorat est un acte spécial, particulier, une convention *sui generis* qui fait intervenir un pays dans l'administration d'un autre tout en respectant la nationalité du protégé. Le traité de protectorat peut affecter diverses formes, contenir diverses clauses, mais il donnera toujours une situation privilégiée à l'État protecteur : c'est ainsi que le traité de Berlin a créé des rapports spéciaux entre l'Autriche-Hongrie d'une part, et d'autre part la Bosnie et l'Herzégovine, qui aux termes du traité doivent être simplement occupées et administrées. Il est clair que ce n'est pas là un acte d'annexion, et que le traité de Berlin n'a pas conféré aux habitants de ces deux pays une nationalité nouvelle. A considérer le traité en lui-même, l'Autriche-Hongrie et la Bosnie et l'Herzégovine sont des pays étrangers. Toutes ces considérations n'ont pas empêché l'Autriche-Hongrie de déclarer qu'à partir du 1er janvier 1880 la Bosnie et l'Herzégovine lui étaient incorporées au point de vue du régime douanier, et qu'elles étaient admises en conséquence dans l'union douanière constituée par la convention du 24 juin 1878. Aucune des nations qui jouissent dans leurs traités de la clause de la nation la plus favorisée n'a réclamé. Nous ne croyons donc pas que la France doive s'arrêter aux objections qui peuvent être faites à la diminution des droits d'importation de ses produits en Tunisie. Il y a là une mesure grave et urgente dont la solution s'impose.

Quant aux droits d'exportation, il a déjà été entrepris des réformes utiles. Une grande partie des taxes de ce genre, qui pesaient lourdement sur le commerce, ont été abaissées depuis le protectorat. Mais il reste encore près de 40 articles qui acquittent les droits excessifs à la sortie.

D'après les relevés de la douane les exportations seraient montées en 1884 à 29,959,481 piastres, dont 9,959,380 pour la France [1]; mais il est impossible d'ajouter créance à ces chiffres, qui en réalité devraient être beaucoup plus élevés. La douane tunisienne ne tient aucun compte des exportations par voie de terre, qui se montent à un chiffre considérable. Les produits tunisiens en effet peuvent entrer en franchise en Algérie par la voie de terre, et de là en France, où ils échappent à la douane française comme provenances algériennes. Il en résulte que de Tunis même un grand nombre de marchandises ont avantage à être expédiées par la voie de Ghardimaou et de Bône. Cette situation anormale a donc pour résultat de détourner une

1. Les relevés du ministère des finances accusent pour l'exportation de Tunisie en France un chiffre de 5,861,000 francs (9,760,000 piastres) pendant les six premiers mois de 1887. Les exportations annuelles pour la France auraient donc doublé depuis 1884.

grande partie des expéditions du port de Tunis, et l'on ne comprendrait pas qu'au moment où l'on va dépenser de grosses sommes pour l'améliorer, on ne se préoccupe pas de lui restituer son trafic naturel. Il faudrait assimiler les produits tunisiens aux produits algériens à leur entrée en France; il suffirait pour cela d'une disposition législative. Une pareille mesure ne soulèverait pas les difficultés d'ordre extérieur que l'on appréhende dans la question des droits d'importation.

Tel est l'état actuel de notre protectorat en Tunisie. Son influence a progressé lentement, prudemment, sans crise intérieure. Cependant on rencontre un grand nombre de partisans d'une annexion pure et simple. C'est la conséquence d'une tendance générale de nos esprits : nous péchons par excès de logique. Un traité ne nous paraît bon que s'il contient expressément tout ce qui doit en découler. Or nous avons déjà montré comment une interprétation intelligente et une politique habile ont réussi à déduire du traité du Bardo le régime sous lequel prospère aujourd'hui la Régence. En veut-on un nouvel exemple ? Si l'on s'attache seulement aux conventions écrites, ce n'est que par l'acte du 8 juin 1883, dans lequel le bey s'est engagé à exécuter toutes les réformes que le gouvernement français jugerait utiles, que nous avons officiellement pu nous dire les maîtres de l'administration tunisienne. Or la preuve que cette situation nous était acquise déjà depuis longtemps et que la nouvelle convention n'a été que la constatation écrite d'un état de fait, c'est que, cinq mois déjà avant qu'elle fût signée, M. Cambon avait obtenu l'institution du secrétaire général, surveillant intime de tous les actes du Bey.

On croit que l'annexion nous permettrait de nous mouvoir encore plus facilement et d'introduire encore plus aisément toutes les réformes nécessaires. Une annexion au contraire augmenterait les difficultés là où elles existent, et les ferait naître là où elles n'existent pas. Pourquoi nous créer des responsabilités qu'il est imprudent de prendre chez des peuples dont la civilisation est encore incomplète? En assumant la charge de l'administration intérieure de la Régence, il nous aurait fallu faire sans transition table rase de toute son organisation administrative et financière. Nous avons déjà passé en revue certains impôts qui n'auraient pas pu subsister un seul jour dans un pays devenu français, et dont cependant la suppression immédiate amènerait le déficit. En dehors même des institutions qu'il eût été impossible de couvrir de notre pavillon, nous n'aurions pas résisté à des tendances d'assimilation à outrance. Le protectorat au contraire permet de se servir des rouages administratifs existant déjà dans le pays; il ne blesse donc pas les indigènes

qui continuent ainsi à n'avoir de rapport qu'avec des agents de leur nationalité, de leur race et de leur religion. Enfin les dépenses du protectorat sont minimes, car en dehors des suppléments de frais causés par le séjour des troupes, elles ne comprennent que celles de la résidence générale. Tous les autres frais, administration, justice, contrôle civil, sont à la charge de la Régence. Qu'on compare ces dépenses à celles d'un département français.

Les circonstances ont largement favorisé nos desseins. Il n'y a pas d'organisation parfaite, et c'est surtout dans un régime aussi délicat qu'un protectorat, qu'il faut tenir compte de ceux qui sont chargés de l'appliquer. D'un côté notre administration a eu l'habileté de ne pas blesser le bey, d'un autre côté le bey a tenu à loyalement exécuter les conventions qui l'engageaient. Les déplorables conditions économiques dans lesquelles végétait autrefois son pays lui ont ouvert les yeux; et il a senti que c'est par nous seuls que satisfaction pourra être donnée à tous les intérêts dans la Régence.

Ernest Meyer,
Membre du Groupe de droit public et privé.

LA MISSION
DU
MARQUIS D'ÉGUILLES EN ÉCOSSE
AUPRÈS DE CHARLES-ÉDOUARD.
(1745-1746.)

Fin [1].)

V

Défense de l'Écosse. — D'Éguilles continue à suivre l'armée de Charles-Édouard, devant Stirling, dans les montagnes d'Athol, à Inverness. — Forte situation de Charles-Édouard dans l'Écosse du Nord, jusqu'à la veille de la bataille de Culloden, d'après sa correspondance.

Le mois de janvier 1746 marque un temps de repos, couronné par une stérile victoire, entre l'invasion vertigineuse poussée par les clans écossais jusqu'à trente lieues de Londres, et leur retraite définitive dans les montagnes, où ils devaient prolonger la lutte au delà de toute prévision possible. Charles-Édouard, sorti d'Écosse par Édimbourg, y rentrait par Glasgow, n'ayant perdu que 150 hommes sur les 7,000 qu'il avait entraînés à sa suite [2]. L'armée revenue d'Angleterre présentait encore un effectif redoutable, et, malgré la perte de Carlisle, dont le duc de Cumberland avait presque immédiatement repris les ruines, le parti jacobite pouvait espérer se maintenir et s'organiser au nord de la Clyde et de la Tweed. C'est alors que le corps de troupes françaises débarqué à Montrose pendant l'expédition d'Angleterre opéra sa jonction avec les régiments écossais, dont il partagea jusqu'au bout les fatigues et les périls. Ces quatre cents grenadiers de Royal-Écossais et ces deux cents soldats d'élite de la brigade irlandaise compensaient, et au delà, les pertes subies pendant la marche au sud. En les présentant au prince, Lord John Drummond put remettre à d'Éguilles, leur chef, le texte du traité qui venait d'être

1. Voir les *Annales* du 15 avril et du 15 juillet 1887.
2. D'Éguilles à d'Argenson. Dumfries, 2 janvier 1746.

conclu à Fontainebleau [1], et de l'exécution duquel ce premier convoi heureusement débarqué semblait être l'infaillible promesse.

L'absence de toute dépêche de l'ambassadeur pendant plusieurs semaines ne permet pas d'apprécier suffisamment l'état de l'Écosse pendant cette période [2]. D'Éguilles, toujours aux côtés du prince, restait avec lui dix heures par jour à cheval [3]. Mais la petite cour dont le semblant avait animé un instant Holyrood trois mois auparavant, était maintenant transportée sous les tentes du camp dressé devant Stirling, dont Charles-Édouard assiégeait le château. L'ancienne armée de Wade, restée immobile à Berwick tout le mois précédent, s'était avancée de quelques étapes au nord, sous le nouveau commandement du général Hawley, et réoccupait Édimbourg. Le duc de Cumberland, considérant comme terminée ce qu'il appelait la rébellion, avait cru pouvoir lui abandonner la mission d'en réduire les débris. Dans le camp jacobite, la confiance n'était pas moindre. Mais le débarquement projeté se fût-il opéré à cette date, comme le duc de Richelieu voulait encore le tenter, cette entreprise isolée sur la côte méridionale d'Angleterre n'aurait pu constituer aucune diversion opportune.

La victoire de Falkirk, remportée le 28 janvier sur le général Hawley, vint rendre pour quarante-huit heures aux partisans du prince tout leur espoir et tout leur enthousiasme. La brillante relation que d'Éguilles en envoya à d'Argenson serait à citer tout entière, si l'histoire militaire de cette campagne était à faire [4]. Sous l'impression immédiate du succès, il en appréciait ainsi les suites : « Notre armée est d'environ 10,000 hommes; il y en avait 8,000 à la bataille, le reste continuait le siège de Stirling que commande le duc de Perth. Le château pris, nous marchons à Édimbourg. Il y a apparence qu'il se donnera sous les murs de cette ville une seconde bataille qui décidera du sort de l'Écosse. C'est au roi à décider de celui de la Grande-Bretagne, et, par elle, de celui de l'Europe. J'ajouterai qu'il semblait

1. Il y est fait allusion dans une dépêche de sir Thomas Sheridan à d'Argenson, de Stirling, 2 février 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)

2. La dépêche de d'Éguilles à d'Argenson, de Stirling, 2 février 1746, fait mention d'une dépêche précédente, confiée au sieur Forbes, et écrite postérieurement à celle datée de Dumfries, 2 janvier, qui a déjà été citée. Cette dépêche paraît avoir été perdue en route, comme celle du 10 février, dont il sera question plus bas. Ce courrier perdu comprenait aussi une relation de l'expédition d'Angleterre envoyée par sir Thomas Sheridan à d'Argenson, relation mentionnée dans une lettre du même au même, de Stirling, 2 février 1746, comme ayant été écrite une quinzaine auparavant, vers la mi-janvier. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)

3. D'Éguilles à d'Argenson. Stirling, 2 février 1746.

4. Cette relation figure à la suite de la dépêche de d'Éguilles datée de Stirling, 2 février 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.) Publié dans la *Rev. rétr.*, l. c.

réservé à un si grand roi de faire monter au trône un si grand prince, reconnaissant autant que le roi est généreux. Mais, Monseigneur, il est absolument nécessaire de se dépêcher et d'agir avec vigueur, sans quoi l'affaire la plus utile et la plus glorieuse à l'État est absolument sans ressources malgré nos succès miraculeux et la certitude de la révolution si on arrive à temps [1]. »

La désertion en masse des hommes des clans rendit cependant cet avantage plus désastreux qu'une défaite. « Nos montagnards, » écrivait d'Éguilles, le 18 février, une semaine après sa dépêche enthousiaste de Stirling, « ayant commencé à déserter par douzaines, le lendemain de la bataille, pour porter chez eux le butin qu'ils avaient fait, ont déserté par milliers, dès que la mauvaise conduite ou l'inhabileté de notre ingénieur nous ont mis dans la nécessité de lever le siège de Stirling. Ils n'avaient aucun lieu sûr où ils pussent laisser leurs effets; ils voyaient bien que nous allions marcher et qu'ils ne pouvaient pas les porter sans beaucoup de peine et de risque; ils sont retournés chez eux, en si grande quantité, et en si peu de jours, que nous nous sommes trouvés tout à coup hors d'état d'attendre l'ennemi qui d'abord devait reprendre la route d'Angleterre, mais qui, instruit de tout ce qui se passait dans nos quartiers, et accru de tout ce qu'il y avait de garnison et de milices au midi de l'Écosse et au nord de l'Angleterre, s'était déjà mis en marche vers nous quand nous songions à décamper [2]. » Plus expressive encore est la lettre privée qu'il écrivait à Bachaumont, dix jours après. « Ceci ne va pas bien, mon cher papa. L'envie de porter chez eux le butin fait en Angleterre et à la bataille de Falkirk, le désir de revoir leur famille, la malheureuse légèreté de leur caractère, l'ennui de ne voir arriver aucun secours en Angleterre, et enfin la levée du siège de Stirling où l'ingénieur qu'on nous avait envoyé a fait écraser notre monde et nos canons, tout cela a causé une si prodigieuse diversion et si subite, parmi nos montagnards, que nous nous sommes trouvés, tout à coup, hors d'état d'attendre l'ennemi que nous venions de vaincre, et qu'il nous a fallu gagner précipitamment les montagnes d'Écosse, d'où je vous écris [3]. »

Édimbourg abandonné à un général mis la veille en déroute, le siège de Stirling levé le lendemain d'une bataille gagnée sous ses murs, la retraite de toute l'armée disjointe en deux corps, l'un au long de

1. Relation de la bataille de Falkirk, par d'Éguilles. Conclusion.
2. Dépêche de d'Éguilles à d'Argenson, du 10 février 1746, dépêche perdue, mais répétée en partie dans la dépêche suivante, laquelle n'est pas datée, mais fut visiblement écrite de Blair-Athol, le 20 février.
3. D'Éguilles à Bachaumont, Blair-Athol, 20 février 1746. (*Rev. rétr.*, l. c.)

la côte, l'autre à travers les montagnes, avec Inverness pour rendez-vous, tels étaient les résultats de la journée de Falkirk et d'une victoire écossaise. D'Éguilles, dès son débarquement, avait eu la cruelle vision de cet avenir. En rédigeant ce triste bulletin de défaite, il devait se rappeler la description, si justifiée par les faits présents, qu'il avait à première vue envoyée au ministère français, moins de trois mois auparavant. Il parlait alors des « troupes de ce pays-ci, accoutumées à se débander après une victoire tout comme après une défaite [1]. » Les événements lui donnaient singulièrement raison.

Après cette débâcle inattendue, la retraite s'imposait. Il est probable que, dans sa dépêche perdue, d'Éguilles observait, sur l'opposition de Charles-Édouard à ce projet, le même mutisme que dans le récit du conseil de guerre décisif de Derby. Il n'y fait même pas, dans son mémoire au roi, l'allusion timide qu'il avait risquée au sujet de la querelle de lord George Murray et du duc de Perth. « Le fruit de tant de succès », dit-il seulement, « se réduisit, comme l'on sait, à la triste nécessité d'abandonner Montrose par où nous avions toute notre communication avec la France, de rentrer dans les montagnes et d'y disperser le peu d'hommes qui nous restaient encore [2]. » Ce lugubre conseil de Falkirk, tenu sur le lieu même de la victoire, fut cependant marqué par une de ces scènes de violence qui doivent frapper vivement les âmes des spectateurs de ces muettes et poignantes tragédies. Lord George Murray, qui seul eut le froid courage de présenter au prince l'adresse des chefs de clan, unanimes à demander l'abandon de la campagne en plaine et la rentrée dans les montagnes, y joua sa fortune, peut-être sa vie [3]. Bien des années plus tard, un des témoins de ce drame se souvenait encore de l'attitude de Charles-Édouard, et de ces mots qu'il répétait machinalement entre ses dents serrées : « Bon Dieu! ai-je vécu pour voir cela [4]! » L'opinion de d'Éguilles, en tout cas, vient s'ajouter, avec tout le poids de sa clairvoyance, aux témoignages de ceux qui possédaient la plus longue pratique du caractère écossais, pour conclure à la nécessité formelle d'une retraite devenue inévitable.

La partie de l'armée qui avait pris la route de la côte, sous le commandement de lord George Murray, ne fit que traverser sans les défendre Perth, Dundee, Montrose, Brechin, si brillamment enlevée

1. D'Éguilles à d'Argenson. Édimbourg, 3 novembre 1745.
2. Mémoire de d'Éguilles au roi.
3. Texte et signature de l'adresse, dans Home, *History of the rebellion*, appendice XXXIX.
4. « Good God, have i lived to see this! » (Déposition de John Hay, dans Home *History of the rebellion*, appendice XL.)

par d'Éguilles l'automne précédent. Celle qui s'était jetée avec Charles-Édouard dans les montagnes, par la vallée du Tay, les défilés de Killiekrankie et le pays d'Athol était, dès le 20 février, au château de Blair, sur les terres du duc d'Athol, en sûreté, mais perdue au milieu des rochers et comme isolée du reste du monde. Elle ne sortit définitivement de cette situation critique que dans les premiers jours de mars, quand la prise d'Inverness vint lui assurer de nouveau la possession d'un port de communication avec le continent.

Ce mois de février fut très dur à passer. « Quel séjour, bon Dieu! » écrit d'Éguilles à Bachaumont, du château de Blair où s'était transporté le quartier général. « Entre le 57e et le 58e degré, sans autre couvert qu'un peu de chaume, sans autre nourriture que du lait et de la farine d'avoine et quelque peu de mouton, six pieds de neige partout et la société de gens que j'entends peu et que je n'aime pas beaucoup [1]. » Au ministre, plaintes analogues. « Monseigneur, Inverness est au 58e degré de latitude, et je suis né au 42e. On m'a volé deux fois mon équipage et jusqu'au cheval que je montais. La plupart de vos messieurs ont déjà éprouvé le même sort, mais n'importe, malgré ma faible santé, j'irai à pied, s'il le faut, et je poursuivrai ma carrière, au risque de mourir de froid et peut-être de faim [2]. » Quant au secret de sa mission, il était devenu bien difficile de le garder avec la même rigueur que précédemment, à Édimbourg avant l'entrée en campagne. « J'ai eu l'honneur de vous rendre compte plusieurs fois de l'impossibilité qu'il y avait eu de cacher longtemps que j'étais arrivé ici avec une lettre de crédit, » écrivait-il déjà dans la dépêche qui accompagnait la relation du succès de Falkirk; « les confidences multipliées que le prince a été obligé de faire à ceux qui ne voulaient s'engager avec lui que sur des assurances positives qu'il serait efficacement soutenu par la France, ont fait passer cette lettre sous trop d'yeux pour qu'elle ne soit pas devenue publique, de sorte qu'il n'y a pas ici le plus petit officier qui ne me regarde comme le ministre du roi, qui ne m'en donne le titre, et que je puisse, sans imprudence, trop assurer qu'il se trompe, car on ne m'en croirait ni plus ni moins, et on regarderait cette affectation de me cacher comme une preuve que la cour de France n'a pas encore pris une résolution ferme de faire remonter au trône la maison de Stuart, soupçon que le retard du débarquement augmente tous les jours et qui peut faire plus de mal aux affaires du prince que la moitié des forces ennemies. D'ail-

1. D'Éguilles à Bachaumont. Blair-Athol, 20 février 1745. (*Rev. rétr.*, l. c.)
2. D'Éguilles à d'Argenson. Blair-Athol, 20 février 1746.

leurs, pour être ici autant utile que je pourrais l'être, il est nécessaire que mes actions et mes paroles aient une certaine autorité qu'elles ne peuvent avoir qu'autant que je représenterais mon maître publiquement, car c'est moins avec le prince qu'il y a à travailler qu'avec les gens qu'il faut ou lui gagner ou lui conserver [1]. » A la même époque, M. Thomas Sheridan, dans une de ses lettres à d'Argenson, traite d'Éguilles d'ambassadeur [2].

Cependant cette disparition momentanée d'une armée, sujet d'effroi pour un étranger aux mœurs militaires des Highlands, n'avait en rien affecté le moral des montagnards des clans. Ils ne se sentaient ni vaincus, ni défaits, et cette dispersion dans leur pays, cette visite à leurs huttes et à leurs hameaux avait plutôt retrempé leur énergie. C'est le fait dont d'Éguilles se rendait peu à peu compte et qui lui faisait oublier les accès de découragement qu'il trahissait naguère. Malgré les difficultés croissantes de sa mission, il s'aperçoit mieux, en pénétrant dans ce milieu si indifférent à la civilisation contemporaine, des traits particuliers de cette campagne et des ressources inépuisables de ce caractère écossais *qu'il entendait peu et qu'il n'aimait pas beaucoup*. « Nous marchons pourtant tous les jours; nous ramassons notre monde, qui revient plus vite qu'il ne s'en est allé [3], » lui échappait-il d'écrire à son protecteur, au milieu de ses doléances. « Le prince s'est arrêté au château de Blair; » dit-il d'autre part au ministre; « pendant qu'il travaille à y ramasser tout ce qu'il y a d'hommes, il a permis à tous ceux qui ont voulu aller chez eux d'y aller vite quitter leurs paquets, compter leurs vaches, et faire des histoires à leurs femmes; mais il a envoyé avec eux ou leurs propres chefs ou un de leurs plus proches qui non seulement les feront revenir tout de suite, mais les feront joindre par beaucoup d'autres qui n'ont point encore paru. Les plus éloignés, à l'exception de ceux des îles, ne sont pas à dix lieues d'Inverness ou des endroits que nous traverserons en y allant, et l'on a pris toutes les mesures possibles pour que tout le monde se trouve ramassé le long de la route à mesure que nous passerons [4]. »

En dépit de ses répugnances et de ses dédains, d'Éguilles, à présent transformé de diplomate en officier de recrutement, se mettait lui-même à l'œuvre pour rallier les clans débandés. Pendant ce séjour sur les terres d'Athol, on le voit, non sans surprise, participer à l'une

1. D'Éguilles à d'Argenson. Stirling, 2 février 1746.
2. Sir Thomas Sheridan à d'Argenson. Stirling, 2 février 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)
3. D'Éguilles à Bachaumont. Blair-Athol, 20 février 1746. (*Rev. rétr.*, l. c.)
4. D'Éguilles à d'Argenson. Blair-Athol, 20 février 1746.

des pratiques les plus archaïques des Hautes-Terres, l'envoi de la Croix-de-feu, le *crann Taraidh* gaélique, dont l'apparition soulevait encore des cantons entiers au temps de Claverhouse ou de Montrose, comme à l'époque légendaire du Covenant ou de Robert Bruce. C'est ainsi que, dans une de ses courses à travers les montagnes, à Dalnacarloch, il se joint au comte de Kilmarnoch pour prier instamment le duc d'Athol de lancer cet appel traditionnel à tous les hommes en état de porter les armes [1]. Ce jour même, sur son conseil, la Croix-de-feu partait du château de Blair [2], et, dans sa course, ramenait tous les déserteurs et faisait lever de nouveaux volontaires. L'armée se ressoudait, clan après clan, et cette refonte, aussi rapide qu'imprévue, en rendant l'espoir au représentant de la cour de Versailles, lui permettait d'exposer de nouveaux plans et de solliciter avec la même ardeur la coopération de la France à leur succès final, beaucoup moins hasardeux cette fois qu'on ne serait tenté de le croire.

Deux routes mènent d'Édimbourg et de la plaine des Lowlands vers le nord de l'Écosse, l'une, celle des montagnes, par où Charles-Édouard avait opéré sa retraite, et à mi-chemin de laquelle il s'était arrêté, l'autre, celle de la côte, que lord George Murray avait suivie sans pouvoir en défendre derrière lui les étapes. Toutes deux se rejoignent aux environs d'Inverness, dont la position commande la large baie que viennent échancrer le firth de Murray et celui de Dornoch, et marque le point où la dépression calédonienne aboutit à la mer. Au delà, vers le nord, et jusqu'au front carré qui en dessine le profil rectiligne, s'étend une autre Écosse, plus sauvage encore, plus stérile, moins peuplée, mais d'une forme et d'une configuration presque symétriques à la première. Inverness en est la clef; les forts qui jalonnent la route des lacs la surveillent et la maîtrisent. Une armée maîtresse de ces positions, et qui réussirait, en barrant à une distance suffisante la route des montagnes, à se la conserver libre comme un couloir de descente vers Perth et Édimbourg, peut hardiment tenir la campagne et défier pendant de longs mois toutes les tentatives de l'ennemi.

C'est ce que Charles-Édouard se résignait à comprendre, et ce que d'Éguilles, avec une souplesse d'esprit remarquable, exposait très clairement au ministère français, du milieu de ces rochers couverts

1. Le comte de Kilmarnoch au duc d'Athol. Dalnacarloch, 16 février 1746. (*Jacob. corr.*, 205.) — Réponse du duc d'Athol au comte de Kilmarnoch. Blair-Athol, 17 février. (*Ibid.*, 206.)

2. Patrick Robertson de Trimafour à Mungo Murray. Dalnacarloch, 17 février 1746. (*Jacob. corr.*, 208.) — Le duc d'Athol à Gregor Murray. Blair-Athol, 18 février. (*Ibid.*, 211

de neige dont il délimitait la situation par des degrés de latitude, comme un marin réduit à faire le point en haute mer [1].

« Voilà nos projets, voilà nos espérances, » écrit-il au ministre, de Blair-Athol même, dans cette longue dépêche du 20 février [2], à dix jours seulement de distance du billet désespéré où il dépeignait la débandade des troupes montagnardes [3].

« 1° Nous comptons d'exterminer le corps de milord Loudon que le jeune milord Louis Gordon a déjà battu il y a sept semaines, avec une poignée de monde. Il est cependant très à craindre qu'il ne nous attende pas, et qu'au bruit de notre marche, il prenne d'avance un chemin qui peut le conduire assez aisément dans le pays d'Argyle où nous ne pourrions l'aller chercher sitôt, et d'où il serait le maître de venir par Glasgow gagner le Sud et se joindre au duc de Cumberland.

« 2° Nous comptons de prendre Inverness. Ce château qui bride les débouchés de plusieurs montagnes et qui leur ferme l'entrée des plaines de la côte, est bâti au bas d'un vallon et est dominé par plusieurs endroits d'où l'on peut, à ce que l'on assure, le plonger sans être presque exposé. Il est défendu par six canons de six livres.

« 3° Nous comptons que, pendant notre séjour aux environs d'Inverness, nos amis du Nord-Ouest et des îles, que le grand éloignement avait découragé ou retardé, nous joindront en grand nombre. Je n'assurerais rien pour le nombre, mais certainement il nous viendra du monde de ces îles.

« 4° Inverness pris, et nos amis septentrionaux arrivés, nous comptons de marcher successivement aux deux forts Guillaume et Auguste, et toujours, chemin faisant, de ramasser autant de monde que nous pourrons, en enhardissant nos amis par notre voisinage et en punissant nos ennemis.

« 5° Enfin, nous comptons que d'ici au temps où les trois forts susdits seront pris, les secours dont je parlerai à la fin de cette lettre, seront arrivés de France, que nous pourrons regagner le plat pays avec au moins 14 à 15,000 hommes, et que si le débarquement en Angle-

1. Texte de la proclamation, dans la *Correspondance jacobite*, n° 212. Elle avait pour intitulé : « To all the worthy gentlemen and people in Atholl, health and happiness. »

2. D'Éguilles à Bachaumont, lettre citée ci-dessus.

3. Tout ce qui suit est tiré de la dépêche de d'Éguilles à d'Argenson, écrite de Blair-Athol, le 20 février. Cette dépêche n'est pas datée sur l'original, mais le corps de la lettre fait voir qu'elle fut composée à Blair même, confiée au même porteur, et, d'autre part, c'est du 20 février que d'Éguilles date sa lettre à Bachaumont déjà mentionnée, une autre lettre au comte d'Aunay (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80), et sir Thomas Sheridan une lettre à lord Sempill. (Browne, *History of the Highlands*, t. III, p. j. 3.) — Tout ce courrier dut visiblement être écrit et partir le même jour par la même occasion.

terre y occupe une partie des forces de la maison de Hanovre, nous accablerons certainement ce qui en est resté en Écosse. »

« Voilà nos espérances, voici nos demandes, » continuait-il dans cette lettre, si exacte et si précise. « Un prompt débarquement en Angleterre tel qu'on l'a projeté; un autre débarquement en Écosse de 4,000 hommes, si l'on peut, mais de 3,000 au moins, des canons en nombre et en calibre suffisants pour prendre les deux châteaux d'Édimbourg et de Stirling que l'on vient d'éprouver n'être que trop forts, des ingénieurs, des officiers d'artillerie, encore quelques canonniers et surtout quelques mortiers et des bombes; il faut aussi une somme d'argent suffisante dans le commencement ou milieu d'avril. » Entrant ensuite dans les plus minutieux détails, il fixait à 4.500 soldats le montant du corps de débarquement nécessaire à l'Écosse, si aucune diversion ne devait avoir lieu sur la côte anglaise, déterminait le port de Peterhead comme le meilleur point de descente, et indiquait une série de signaux convenus et de mots de passe destinés à faire reconnaître les navires chargés de secours qui chercheraient à aborder à cette côte du Nord-Est, « qui ne se trouve nulle part éloignée de plus de quatre lieues des montagnes, disait-il, où sont tous nos amis, et qu'il nous faut absolument conserver [1]. »

Il est singulier de constater le ton de confiance et de résolution de cette dépêche. « D'abord, notre situation présente m'a accablé, concluait-il; une armée victorieuse, composée des plus braves gens du monde, qui disparaît; notre communication avec la France rendue plus difficile, et enfin, des montagnes affreuses pour toute ressource... Mais, quand je vois que ces montagnes affreuses sont la patrie et le séjour de tout notre parti, que nous y rassemblerons plus de monde que nous n'aurions pu faire en restant dans le pays bas, et que nous

1. « Ainsi c'est à Peterhead qu'il faudra aborder, si l'on peut. Cependant nous aurons des gens à tous les ports, qui, sous l'apparence de pêcher, sortiront autant que le temps le permettra et aborderont tous les vaisseaux qui à leur approche mettront un pavillon anglais renversé, comme le portent les vaisseaux pris, et le capitaine donnera toute confiance à l'homme qui montrera un écrit sur le modèle ci-dessous... L'écrit qu'on présenterait au capitaine sera plié en forme de lettre décachetée et conçu en termes qui ne donneraient aucun soupçon si on venait à le trouver sur le porteur. Le voici tel qu'il faut que M. le comte de Maurepas le fasse donner à ceux qu'on chargera de la conduite des vaisseaux :

« The rebels have at last abandoned Sterling this morning and are gone towards their mountains where our brave duc of Cumberland will make them die for hunger, cold and misery as they deserve. I thought that this news would be agreable to you. I am, etc. At Sterling, I^st feb. 1746. » « (Les rebelles ont enfin abandonné Stirling ce matin et ont gagné leurs montagnes où notre brave duc de Cumberland les fera périr de faim, de froid et de misère ainsi qu'ils méritent. J'ai pensé que cette nouvelle vous serait agréable. Je suis, etc. A Stirling, 1er février 1746.) » (Arch. Aff. étr., mém. et doc., Angleterre, 80.)

en pourrons sortir plus formidables que nous ne l'aurions été...; que les montagnards auraient un autre grand avantage sur eux dans la parfaite connaissance des défilés..., j'ai commencé à croire que notre retraite, qui m'avait d'abord paru si funeste, était au fond une espèce de bonheur et peut-être un bonheur réel. »

Cette dépêche était la première, depuis celles que d'Éguilles avait écrites avant l'entrée du prince en Angleterre, qui contint, forgé de toutes pièces, un plan de coopération présenté au ministre. Celles qu'il avait expédiées en repassant en Écosse, à Dumfries, le courrier de la mi-janvier, intercepté avec Forbes son porteur, la relation de la bataille de Falkirk et le billet perdu en route qui la suivit [1], semblaient toujours supposer la présence d'un corps français sur la côte de Flandre. On a vu que, depuis le milieu du mois précédent, toute entreprise de ce genre était complètement abandonnée [2]. Quelque bateau de pêche en avait-il apporté la nouvelle à la côte d'Écosse? Si d'Éguilles en avait perçu quelque bruit, ce ne pouvait être que par une voie de hasard, car à cette époque il n'avait encore reçu que l'insignifiante réponse de d'Argenson à ses courriers envoyés de Dunkerque, en septembre [3]. La lettre de Blair était également la seule qui dût parvenir en temps utile en France. Celle de Dumfries était parvenue à Versailles le 12 février seulement, à six semaines de distance [4], par la Hollande sans doute, et dans le même paquet que celles qu'on lui a vu si soigneusement chiffrer à Moffat et à Carlisle, en novembre précédent, et qui comptaient, elles, presque trois mois de voyage [5]. La relation de la bataille de Falkirk, confiée à M. Brown, le compagnon de voyage de d'Éguilles sur l'*Espérance*, était parvenue plus vite à destination; on la recevait à onze jours de date seulement, le 13 février [6]. Mais partie le lendemain d'un succès qui devait être si vite suivi de revers, elle perdait toute signification pratique. Le courrier que Townley, colonel du régiment de Manchester, emportait de Blair-Athol, pouvait comporter des résultats plus efficaces. Ayant mis douze jours à gagner la côte, parti de Peterhead le 5 mars, arrivé le 22 à portée de la cour [7], il put lui-même, comme naguère Kelly, Gordon et Stuart, fournir au ministère français les renseignements les plus véridiques sur l'état des affaires d'Écosse et sur la volte-

1. Dates de ces dépêches : Dumfries, 2 janvier; — milieu de janvier environ; - Stirling, 2 février; — Stirling, 10 février.
2. Depuis le 14 janvier. (Voir ci-dessus.)
3. Arrivée par le convoi de lord John Drummond, comme on a vu.
4. Date inscrite en tête de l'original de cette dépêche.
5. Voir ci-dessus.
6. Date inscrite en tête de l'original de cette dépêche.
7. Date inscrite en tête de l'original de cette dépêche.

face opérée par Charles-Édouard. On apprenait en même temps par lui la déroute et la résurrection de l'armée. En outre, ne s'étant embarqué que plus d'une semaine après avoir quitté l'ambassadeur, il était en état d'annoncer que le plan indiqué par d'Éguilles avait déjà reçu un commencement d'exécution. Il savait, en mettant à la voile, que, le 1er mars, lord Loudon était chassé d'Inverness [1], poursuivi dans le Rosshire par le duc de Perth, que, le 3, le château avait capitulé, et que les régiments du prince, alignés comme auparavant, leurs vides comblés, communiquaient librement avec la mer.

Au moment même où ce dernier *coureur de blocus* parvenait à sa destination, les prévisions de d'Éguilles se trouvaient encore plus justifiées. Le 17 mars, le fort George tombait aux mains des montagnards; le 18, le fort Auguste avait le même sort; le 22, la tranchée était ouverte devant le fort Guillaume. Le mouvement en avant des troupes anglaises, dont le duc de Cumberland était revenu en toute hâte prendre le commandement, s'était arrêté, sur la côte, à Aberdeen, dans les montagnes, à Blair-Athol, qui n'avait pu tenir que quelques jours, mais que lord George Murray assiégeait à son tour depuis le 25 [2]. Solidement couverte aux deux extrémités dangereuses de sa ligne, l'armée de Charles-Édouard pouvait donc s'établir en sûreté, organiser ses subsistances et attendre de nouveaux secours. Elle avait, en outre, à gagner les clans du Nord, les Mackay, les Frazers, qui n'avaient pas pris part au soulèvement primitif, et à achever de détruire le petit corps régulier de lord Loudon et du président Forbes, insuffisamment battu par lord Lewis Gordon en décembre, et qui continuait à tenir la campagne. Cette double entreprise fut bientôt menée à bonne fin.

Lord Lovat, chef des Frazers, « la meilleure tête de l'Écosse [3] », selon la propre expression de d'Éguilles, avait jusqu'alors obstinément refusé de prendre parti dans la lutte qui déchirait son pays. Le vieux chef, « jacobite au fond de l'âme, mais retenu par les circonstances [4], » était demeuré impassible dans sa retraite de Gortuleg, intriguant un jour avec Loudon et Forbes, le lendemain avec le prince. C'est là que d'Éguilles, déguisé en paysan [5], alla le trouver, et sut lui persuader

1. Pour ces dates et ces faits d'ordre général, Browne, *History of the Highlands*, t. III; Home, *History of the rebellion :* Account of the young Pretender's operations in 1745; Account of evens at Inverness and Culloden, dans *Lockhart Papers*, t. II

2. Cette date, d'après d'Éguilles. (Mémoire intitulé : Nouvelles, daté de Findorn, 6 avril 1746.) — Home et plusieurs historiens après lui disent la nuit du 27 au 28.

3. Mémoire de d'Éguilles au roi.

4. *Ibid.*

5. Mémoire anonyme sur le rôle de d'Éguilles en Écosse, déjà cité.

de se déclarer pour la cause jacobite. C'était en réalité la première mission diplomatique que remplissait l'ambassadeur de France.

« Je sentis fortement », dit d'Éguilles, dans son Mémoire au roi, « qu'au point où les choses en étaient, un homme de cette importance ne pouvait plus demeurer neutre... Mais la chose n'était pas sans difficulté ; d'une part, il y avait du danger à s'ouvrir à un homme qui pouvait en abuser, et de l'autre, il était impossible de le gagner sans lui communiquer les desseins qu'on formait. La négociation devait donc être faite par quelqu'un qui pût être cru sur ce qu'il avancerait, et qui sût se tenir plus ou moins enveloppé, suivant les dispositions qu'il apercevrait. Nous ne savions trop sur qui jeter les yeux ; le temps pressait : accompagné d'un seul homme, ami de ce seigneur, qui devait me servir de guide et d'introducteur, je vins le chercher moi-même dans son château, à travers plusieurs lieues d'horribles montagnes. Flatté de ce que le prince lui écrivait, sensible à la confiance que je lui témoignais, prévenu en ma faveur par ce qui s'était passé à Montrose, frappé de la hardiesse de ma démarche, moins encore que de la grandeur et de la facilité de notre projet, persuadé enfin, pour son malheur, il envoya son fils aîné joindre l'armée à la tête de sa nombreuse tribu. Son exemple acheva de rassurer tous ceux de nos amis que notre sortie de la Basse-Écosse avait alarmés [1]. »

La poursuite du corps de Loudon et de Forbes était, à la fin de mars, un fait accompli. Lord Cromarty l'avait de nouveau atteint, le 23, tandis que lord George Murray écrasait le clan dissident des Grants [2]. Quelques jours plus tard, un hardi coup de main, moitié combat naval, moitié débarquement, livré dans le firth de Dornoch, rejetait dans les montagnes les débris de leurs forces.

Aussi la confiance renaissait-elle rapidement, et, de cette extrémité de l'Écosse, Charles-Édouard ne songeait à rien moins qu'à préparer un retour offensif vers Édimbourg et vers Londres. Jamais peut-être le ton des dépêches de d'Éguilles n'a été plus rassurant et plus entreprenant.

Pendant cette assez longue période de deux mois, il écrit à d'Argenson le 10 mars, de l'embouchure de la Spey ; d'Inverness, le 14, le 23, le 31, le 5 avril ; le 6, il compose à Findorn un long mémoire bourré de nouvelles ; le 15, il expédie d'Inverness sa dernière dépêche. Par suite de retards répétés, toutes les pièces de ce courrier, confié au colonnel Warren, aide de camp du prince, officier d'une hardiesse éprouvée, partirent à la fois vers la mi-avril, et ne parvinrent à

1. Mémoire de d'Éguilles au roi.
2. Ces dates, d'après d'Éguilles. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 23 mars 1746.)

Versailles que le dernier jour du mois [1], trois jours après le désastre de Culloden. Les derniers navires dont Warren put décider l'expédition n'arrivèrent à la côte que pour recueillir des fugitifs isolés. Ces dépêches n'offrent donc qu'un intérêt de renseignements, mais jettent un jour singulier sur la force réelle et l'assurance qui animait cette armée d'hommes résolus, que le ministère de Versailles affectait de croire égarée à l'extrémité du monde habitable.

Les soldats en ligne n'avaient jamais été si nombreux. Ils n'étaient que 7,000 à Carlisle, au moment d'entrer en Angleterre [2]; ils figuraient autour d'Inverness, au nombre de 9,000 au moins, au commencement de mars [3]. Un mois plus tard, d'Éguilles en comptait exactement 10,052, sans les officiers [4]. L'artillerie comprenait encore sept pièces prises à Falkirk, et trois des pièces suédoises amenées de France, qui avaient résisté à la campagne d'Angleterre et au passage des montagnes [5]; dans le château d'Inverness et dans le fort Auguste, on avait trouvé dix-neuf canons [6]. Le duc de Cumberland, arrêté sur la Spey, ne comptait avec lui que 5,500 hommes d'infanterie, et un millier de cavaliers [7]. Ayant pour lui, et pour la première fois, l'avantage du nombre, Charles-Édouard songeait à un retour offensif vers Londres.

« Nous marcherons en deux corps, » écrit d'Éguilles, le dernier jour de mars, « l'un à travers les mêmes montagnes que nous avons passées en venant, l'autre par le côté de l'ouest et le pays du duc d'Argyle que nous châtierons en passant. Nous tâcherons de dérober à l'ennemi quelques marches pour arriver avant lui à Édimbourg où nous ferons notre séjour. S'il se hâte, s'il nous y joint, tant mieux, nous le battrons. S'il tarde, s'il nous évite, comme, sans grosse artillerie, nous ne pourrions pas entreprendre le siège d'Édimbourg et de Stirling, *pour ne pas rester les bras croisés* et ne nous pas exposer à être ruinés une seconde fois par la désertion, nous marcherons droit en Angleterre [8]. » — « Son Altesse aura sous peu de jours dix à douze mille hommes sous ses drapeaux, aussi remplis de bonne volonté que jamais, » écrivait d'autre part sir Thomas Sheridan. « Avec ces troupes, S. A. R. est résolue de livrer bataille à l'ennemi s'il se présente; s'il ne le fait pas, elle prendra une route plus courte et poussera

1. Date inscrite sur l'original de toutes ces dépêches.
2. Voir ci-dessus.
3. D'Éguilles à d'Argenson. Embouchure de la Spey, 10 mars 1746.
4. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 5 avril 1746.
5. D'Éguilles à d'Argenson. Blair-Athol, 20 février 1746.
6. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 14 mars 1746.
7. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 5 avril 1746.
8. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 31 mars.

droit à Londres [1]. » Une lettre d'Éguilles au comte d'Aunay résume d'une façon plus expressive l'impression subie par l'ambassadeur : « Je vous avouerai, Monsieur, que je n'aurais jamais cru qu'après la prodigieuse désertion qui nous obligea de céder à l'ennemi quarante lieues de pays, quinze jours après une victoire complète, nous nous retrouverions au bout de trois semaines les maîtres du Nord, et avec une armée plus nombreuse que nous ne l'avons jamais eue; mais c'est ici le pays des prodiges [2]. » Dans sa correspondance particulière, il s'exprimait avec plus de confiance encore. « Jamais de bonheur semblable à ceux que le prince a eus depuis un mois », va-t-il jusqu'à écrire. « Je commence à être bien content, les choses vont devenir ici vives et décisives [3]. »

La vie matérielle était, il est vrai, presque aussi pénible que dans les montagnes d'Athol, mais se supportait avec courage. L'*existence de forcené* [4] que menait l'ambassadeur, courant la côte, recrutant des hommes et improvisant des cadres, écrivant au ministre en descendant de cheval, sur un grossier papier qu'il s'excuse d'employer [5], était plus aventureuse encore que celle dont il venait d'éprouver les périls dans l'état-major du prince. « Une bouteille de vin coûte maintenant une demi-guinée; » écrit-il encore, assez naïvement; « chaque cheval revient par jour à deux shellings ou 46 sols de France, et on les vole, quelques soins qu'on prenne. Il en faut, cependant, vu le métier que nous faisons depuis six mois. Il faut aussi partager un mauvais dîner avec de pauvres officiers irlandais qui ne trouveraient souvent, ailleurs, que du bœuf salé et du pain d'avoine, et ce mauvais dîner coûte infiniment plus qu'un très bon, partout ailleurs [6]. »

Il avait, à cette époque, cessé de garder un incognito « qui n'en était plus un, dit-il lui-même, et qui, en laissant ruiner les affaires du prince, n'aurait servi qu'à nuire à celles du roi et à fortifier une défiance trop dangereuse [7]. » Il en fait l'aveu bien formel et très respectueux. « Il a fallu absolument, » dit-il au ministre, « pour rétablir la confiance du parti, oser paraître le ministre du roi, le faire parler avec assurance qu'il allait agir, d'autant que le moindre soupçon d'abandon de la part de la France empêchait à jamais le retour des déserteurs et la réunion des nouveaux corps [8]. »

1. Sir Thomas Sheridan à d'Argenson. Inverness, 16 mars 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)
2. D'Éguilles au comte d'Aunay. Inverness, 14 mars 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)
3. D'Éguilles à Bachaumont. Findorn, 6 avril 1746. (*Rev. rétr.*, l. c.)
4. D'Éguilles à Mme Doublet de Persan. Inverness, 14 mars 1746. (*Id.*)
5. D'Éguilles à d'Argenson. La Spey, 10 mars 1746.
6. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 23 mars 1746.
7. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 5 avril 1746.
8. *Ibid.*, *id.*

Cette crainte d'abandon de la part de la France, dont le soupçon seul effrayait d'Éguilles, était, il faut le dire, singulièrement fondée. C'est à Inverness[1], dans les premiers jours d'avril, que d'Éguilles, pour la première fois, reçut une réponse à ses lettres écrites d'Angleterre [2]. La dépêche de d'Argenson, du 23 décembre, lui arrivait par la Hollande, lui accusait réception de son courrier d'Édimbourg, expédié en novembre précédent par sir James Stewart, et lui recommandait d'entretenir une correspondance exacte avec le maréchal de Richelieu, dont l'embarquement, à cette date, paraissait imminent [3]. Cette missive posthume ne serait à citer que pour mémoire, s'il n'y avait eu dans son arrivée tardive une amère ironie. Depuis le milieu de janvier, tout projet de descente en Angleterre était virtuellement abandonné [4].

Le projet d'un débarquement moins considérable en Écosse, sur lequel le duc d'York, demeuré en observation à Boulogne, avait vainement essayé de se rejeter, sous l'excitation passagère de la victoire de Falkirk [5], n'avait pas eu meilleure fortune. La réduction considérable des 500,000 francs alloués par mois à l'entreprise, le renvoi des navires et des bateaux légers réunis dans les ports du Pas-de-Calais, le frappaient désormais d'impuissance [6]. D'Argenson, qui venait de recevoir à la fois les nouvelles expédiées par d'Éguilles au départ et au retour de l'expédition d'Angleterre, et, le lendemain 13 février, la relation de Falkirk envoyée par Brown, répondait aux demandes de d'Éguilles en lui posant à son tour des questions. Comme si les communications eussent été aussi faciles et rapides avec l'Écosse insurgée qu'avec Berlin ou Madrid [7], il demandait à l'ambassadeur de lui faire connaître les besoins pécuniaires du prince, les ressources de l'Écosse en argent, « notions nécessaires », disait-il, « pour diriger notre conduite à l'avenir [8]. » Le succès que d'Argenson affectait d'ignorer ou de passer sous silence venait cependant de vider les Pays-Bas des troupes anglaises, et d'ouvrir à l'armée de Louis XV le chemin de

1. *Ibid.*, *id.*

2. Un insignifiant billet, contenant l'accusé de réception de ses dépêches expédiées de Dunkerque, lui était parvenu, comme on l'a vu, par lord John Drummond, avec le texte du traité de Fontainebleau.

3. D'Argenson à d'Éguilles. Versailles, 23 décembre 1745.

4. Voir ci-dessus.

5. Le duc d'York à Louis XV, Boulogne, 10 février; — à d'Argenson, Boulogne, 11 février 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)

6. Mémoire concernant les dépenses à l'occasion de l'Angleterre. (Arch. Mar., Campagnes, 1746.) — Cf. Arch. Mar., Décisions, 1746.

7. Par l'absence d'accusé de réception dans la dépêche qu'il recevait de d'Éguilles, d'Argenson pouvait voir que, le 2 février, l'ambassadeur n'avait pas encore entre les mains sa lettre du 23 décembre.

8. D'Argenson à d'Éguilles. Versailles, 24 février 1746.

Bruxelles [1]. Ce fut là, sous les murs de cette ville que la puissante diversion opérée par son frère donnait à la France, que le duc d'York, dégoûté, malade et à court d'argent, alla vers le milieu de mars rejoindre un régiment français, se sentant incapable de supporter l'inaction qui le rongeait à Boulogne [2].

La seule part que le gouvernement français entendait prendre à la lutte consistait dans la continuation de petits convois spéciaux, de même ordre et de même importance que celui confié naguère à lord John Drummond avant la négociation du traité de Fontainebleau. C'est dans cet esprit que fut préparé, à Ostende et à Dunkerque, l'embarquement du régiment de cavalerie de Fitz-James et des régiments d'infanterie de Rothe, de Clare et de Berwick, qui, avec les troupes commandées par Drummond, composaient l'ensemble de cette héroïque brigade irlandaise, dont le sang avait coulé sur tous les champs de bataille de l'Europe.

Les vaisseaux la *Charité* et le *Bourbon* qui sortirent tous deux d'Ostende [3], portant chacun 120 cavaliers de Fitz-James, eurent un sort bien différent. Le *Bourbon* fut pris en route par l'amiral Knowles [4]. La *Charité* atteignit à Aberdeen le 5 mars, deux jours avant l'entrée du duc de Cumberland, et mit en sûreté l'escadron à terre. Deux autres navires purent seuls exécuter cette traversée périlleuse [5]. Le corsaire le *Comte de Maurepas* [6] réussit à mouiller devant Peterhead, et à faire remettre à d'Éguilles la cassette chargée de 48,000 livres dont il était dépositaire, mais dut reprendre immédiatement la mer sans avoir pu débarquer le détachement de Rothe qu'il était chargé de transporter [7]. L'*Aventurier* se mit à la côte dans les mêmes parages, pour éviter les corsaires anglais; 42 hommes du régiment de Berwick qui le montaient et sa cargaison de 500 fusils purent être sauvés [8]; d'Éguilles put même faire renflouer le navire et le renvoyer plus tard en France, chargé des prisonniers faits au firth de Dornoch [9]. Plus singulier encore fut le sort du principal convoi, composé de quatre vaisseaux, l'*Émeraude*, la *Sainte-Thérèse*, la *Confiance* et le *Neptune*, qui emportaient

1. Prise le 20 février.
2. Mme O'Bryen à d'Argenson. Paris, 22 mars 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)
3. Le 19 février. Le duc de Richelieu à d'Argenson. Paris, 22 février 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)
4. Lettres de Londres, du 8 mars 1746. Pièce jointe à la dépêche de Chiquet à d'Argenson du 23 mars. (Arch. Aff. étr., Corr. Pol., Hollande et Angleterre.)
5. D'Éguilles à d'Argenson. La Spey, 10 mars 1746.
6. Parti de Dunkerque le 1er mars. Le comte d'Aunay à d'Argenson. Dunkerque, 1er mars 1746. (Arch. Aff. étr., mém. et doc., Angleterre, 80.)
7. D'Éguilles à d'Argenson. La Spey, 10 mars 1746.
8. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 23 mars.
9. D'Éguilles à d'Argenson. Findorn, 6 avril.

96,000 livres en deux cassettes et le régiment de Clare tout entier [1]. Après neuf jours de traversée, le marquis de Fimarcon, qui le commandait, saisi de craintes inexplicables à la vue des rochers et des courants de la côte écossaise [2], ramena intacte la flotte à Dunkerque [3]. Mais l'échec le plus inattendu fut celui du sloop de guerre *le Prince-Charles*, ce vaisseau de la marine anglaise capturé par le convoi de Drummond dans la baie de Montrose. Monté par Brown qui à peine arrivé ne songeait qu'à regagner l'Écosse, il avait quitté Dunkerque le 26 mars [4], et quelques jours après retombait aux mains des Anglais dans la baie de Tung, en face des îles Orcades, sur une plage où le hasard avait assemblé le clan des Mackay, débris de l'armée du président Forbes jetés en déroute dans les montagnes, mais encore supérieurs en nombre aux naufragés que l'occasion leur livrait [5].

Tel était l'état des sacrifices faits par le gouvernement de Louis XV au soulèvement de l'Écosse, quand l'arrivée de Townley, parvenu à Paris le 22 mars, avec la nouvelle de la prise d'Inverness, fournit à d'Argenson et à ses collègues une dernière occasion de se renseigner sur les forces nouvelles dont disposait le prince, sur l'accession de lord Lovat, des Frazers et des clans du Nord, sur la prise des forts des montagnes, faits dont ils pouvaient jusque-là ignorer l'importance et la portée.

La réponse du ministre était concluante. « Je vois, tant par vos relations que par les siennes », disait-il en mentionnant le rapport de Townley, « qu'avec six mille campagnards intrépides et sûrs de vaincre dès qu'ils combattent, il faudrait encore en seconde ligne un nombre à peu près égal de troupes réglées. Mais comment faire passer en Écosse un renfort aussi considérable [6] ? » D'Éguilles ou Charles-Édouard auraient pu répondre que c'était à Dunkerque ou à Calais plutôt qu'à Inverness qu'il y avait lieu de résoudre ce problème. Plus tard même, dans sa réponse au dernier courrier de d'Éguilles, qui annonçait la prise du sloop de Brown par le clan des Mackay, d'Argenson reproche assez aigrement au prince et à ses conseillers de n'avoir pas achevé entièrement la défaite de lord Loudon

1. Partis de Dunkerque, le 1er mars, à la suite du *Comte de Maurepas*. Le comte d'Aunay à d'Argenson. Dunkerque, 1er mars 1746.

2. Pichot, *Histoire de Charles-Édouard*, ch. XXXI.

3. De retour le 16 mars. Le comte d'Aunay à d'Argenson. Dunkerque, 16 mars 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.)

4. Il emportait les 150,000 livres restantes. D'Argenson au comte d'Aunay, 2, 12 mars 1746. (Arch. Aff. étr., Mém. et Doc., Angleterre, 80.) — Il avait à bord 120 hommes et 20 officiers. (Home, *History of the rebellion*.)

5. D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 15 avril 1746. — Mémoire au marquis d'Argenson, en date du 31 mai 1746. (Arch. Mar., Campagnes, 1746.)

6. D'Argenson à d'Éguilles. Versailles, 6 avril 1746.

et du président Forbes. « Ce malheur ne serait pas arrivé, » écrit-il de Bruxelles, le 12 mai, « si l'on avait tiré avantage de la défaite de lord Loudon et dissipé entièrement les débris de son armée. Rien n'est si dangereux, soit dans la politique, soit dans la guerre, que les partis mitoyens auxquels on s'imagine pouvoir se borner sans inconvénient [1]. »

On se contenta donc de presser l'envoi d'un dernier secours, analogue aux précédents. Le 19 avril, le *Mars* et la *Bellone* partirent de Saint-Malo pour la côte occidentale d'Écosse; ils devaient être suivis, dans le milieu d'août, par deux autres navires, l'*Heureux* et le *Prince-de-Conti* [2]. Le départ de ce second convoi devait être inutile; le premier ne servit déjà plus qu'à sauver quelques fugitifs qu'une heureuse inspiration avait amenés en vue de la mer, dans ces mêmes parages où la *Doutelle*, moins d'un an plus tôt, les avait débarqués pleins d'espoir.

VI

Captivité de d'Éguilles après la bataille de Culloden. — Sa mission n'est pas avouée. — Son retour en France.

« Le prince qui se croyait invincible parce qu'il n'avait pas encore été vaincu, défié par des ennemis qu'il méprisait trop, voyant à leur tête le fils du concurrent de son père, mal conseillé, peut-être trahi, oubliant en ce moment tout autre projet, ne put se résoudre à refuser un seul jour le combat [3]. » Telles sont les raisons que d'Éguilles, concentrant ses souvenirs après le désastre, trouve à donner à la stratégie inconsidérée de Charles-Édouard, qui se décida brusquement à courir les risques d'une bataille, au lieu de continuer la tactique de défensive forte et prudente qui venait de lui valoir tant de succès inespérés.

Le duc de Cumberland s'avançait d'Aberdeen sur Inverness, par la côte. Charles-Édouard avait le choix entre deux partis, ou l'attendre de front, avec tous les risques d'un combat régulier, ou le gagner de vitesse en le tournant par les montagnes, par cette route d'accès de-

1. D'Argenson à d'Éguilles. Bruxelles, 12 mai 1746.

2. Arch. Mar., Campagnes, 1746. Le *Mars* et la *Bellone*, deux frégates de 36 et de 32 canons, emportaient 500,000 fr. en espèces, 2,500 fusils et leurs munitions. Elles abordèrent à Kilmore, le 10 mai, et, après un violent combat naval, purent embarquer le duc de Perth, lord John Drummond et son frère, sir Thomas Sheridan, et plusieurs autres jacobites poursuivis depuis Culloden. (Relation du combat, par le capitaine Rouillié, Arch. Mar., *id.*)

3. Mémoire de d'Éguilles au roi.

meurée libre, celle-là même par laquelle, avec un millier d'hommes seulement, il avait conquis l'Écosse en quelques jours, au lendemain de son débarquement.

Le premier prévalut dans l'esprit du prince, ardemment désireux, dirait-on, de prendre une revanche de la retraite qui lui avait été imposée deux fois par des conseillers détestés, et résolu, avant toutes choses, à ne pas supporter une répétition nouvelle des scènes de Derby et de Falkirk.

En vain d'Éguilles [1], qui lui a demandé un quart d'heure d'audience, le supplie-t-il de renoncer à cette obstination fatale; en vain, allant jusqu'à se jeter à ses genoux, lui représente-t-il qu'il faut se réduire à défendre Inverness, ou même à rentrer dans les montagnes où l'armée serait invincible; qu'on y resterait maître d'une partie de la côte et libre de recevoir de nouveaux secours de France; en vain lui montre-t-il une moitié de son armée revenue sans boucliers, c'est-à-dire, pour un homme des clans, dans la situation d'un cavalier démonté : raisonnements et prières le trouvent également inébranlable. Dès lors l'ambassadeur ne songe plus qu'à son devoir. Pour la première fois, il quitte le prince, se retire en hâte à Inverness pour y brûler ses papiers compromettants. Puis il retourne prendre part à la bataille qu'il juge immédiatement perdue. Il ne reste plus qu'à préserver ce qui peut être sauvé du désastre; c'est à quoi il se dévoue avec une décision et une audace heureuse qui rappellent le succès de son débarquement à Montrose.

Trente-six hommes seulement, officiers et soldats, s'étaient ralliés autour de lui derrière la muraille de pierre sèche et de pisé durci qui bordait Inverness. Craignant qu'une troupe décidée à vendre chèrement sa vie ne se fût fortifiée dans la ville, le duc de Cumberland n'osait en approcher. D'Éguilles fait alors garder la porte, et trouve dans son esprit inventif la hardiesse de lui envoyer un officier avec un tambour, pour offrir à l'armée victorieuse une capitulation en règle. Bientôt même, il se rend au camp anglais pour porter ses demandes : traitement de prisonnier de guerre assuré à tous les officiers et soldats au service de la France, déjà faits prisonniers ou à prendre. Il est assez heureux pour la faire accepter, et introduit les vainqueurs dans la place dont il venait de s'improviser capitaine, où ceux-ci, avec plus de dépit encore que de surprise, reconnurent enfin la ruse qui les jouait. C'étaient au moins autant d'existences arrachées à la chasse humaine qui commençait autour d'Inverness et dans les Hautes-Terres, autant de victimes enlevées à l'appareil odieux des

1. Récit qui suit, d'après le mémoire de d'Éguilles au roi.

formes judiciaires, combiné de sang-froid après la victoire, qui fit pendant six mois couler comme de l'eau le sang le plus pur de l'Écosse [1].

Prisonnier de guerre, mais traité avec égards par l'état-major anglais, d'Éguilles passa près d'un an encore dans la Grande-Bretagne. Le caractère féroce et bas des vengeances auxquelles présidait le duc de Cumberland ne paraît guère l'avoir ému : elles frappaient cependant l'un après l'autre tous les acteurs de ce drame qu'il avait connus et vus à l'œuvre, lord Lovat le premier, à la défection duquel d'Éguilles avait pris une telle part, lord Cromarty, le vainqueur de Dornoch, Townley, revenu de France à la veille de la bataille, dont les têtes, en cette année 1746, demeurèrent longtemps accrochées aux grilles de la Tour de Londres. Quelques traits de politesse [2] semblent avoir eu vite raison des répugnances qu'il aurait été en droit d'éprouver envers le triste vainqueur de Culloden et dont sa correspondance aurait dû garder trace.

Transféré à Aberdeen au commencement de juin [3], puis à Carlisle un mois plus tard [4], il épuisait toutes les recommandations que ses amis de France s'ingéniaient à lui découvrir, pour parvenir à obtenir son échange, seul mode de libération qu'il pût espérer. Sir Everard Falkener, ancien ambassadeur d'Angleterre à Constantinople, dont Voltaire lui obtint l'appui [5], le ministre de Hollande à Londres, avec lequel il noua une correspondance, avaient échoué dans leurs efforts [6]; lord Chesterfield, vice-roi d'Irlande, près duquel il avait espéré avoir accès par les ambassadeurs de Naples et de Russie, s'était dérobé à cette tâche ingrate [7], quand Frédéric II, près duquel le marquis d'Argens son frère était tout-puissant, le réclama comme appoint dans un échange d'officiers autrichiens faits prisonniers par la Prusse [8]. Sa mission, soupçonnée de tous en somme [9], en Angleterre comme en Écosse, ne fut pas officiellement divulguée, et nulle indiscrétion de sa part ne vint entraver le ministère français [10]. Les raisons qui avaient empêché d'en publier le secret continuaient à défendre de la

1. Expression prêtée par sir Walter Scott à l'un des personnages de *Waverley*, l'enseigne Evan Dhu Mac-Combic'h.

2. D'Éguilles à Bachaumont. Inverness, 30 avril 1746. (*Rev. rétr.*, l. c.) — D'Éguilles à d'Argenson. Inverness, 4 mai.

3. D'Éguilles à Bachaumont. Aberdeen, 8 juin 1746. (*Rev. rétr.*, l. c.)

4. D'Éguilles à Bachaumont. Carlisle, 7 juillet 1746. (*Id.*)

5. Voltaire à sir Everard Falkener, 13 juin 1746. — D'Éguilles à Bachaumont. Inverness, 30 avril; — Carlisle, 13 août; — 12, 19 octobre 1746. (*Id.*)

6. D'Éguilles à Bachaumont. Carlisle, 19 octobre 1746. (*Id.*)

7. D'Éguilles à Bachaumont. Carlisle, 28 novembre 1746; 5 janvier; 2, 19 février 1747. (*Id.*)

8. D'Éguilles à Bachaumont. Newcastle, 5 avril 1747. (*Id.*)

9. Voir notamment sa dépêche de Stirling, du 2 février 1746.

10. Mémoire de d'Éguilles au roi, et Mémoire anonyme sur le rôle de d'Éguilles en Écosse, déjà cité.

reconnaître ouvertement, et, captif aussi bien qu'en liberté, il demeurait toujours cet agent responsable, mais inavoué, en marge des dépêches duquel d'Argenson inscrivait de sa main : *ne pas lui donner le titre de ministre de roi* [1].

En avril 1747, après un séjour de neuf mois à Carlisle, il peut fréter à ses dépens un petit vaisseau hollandais qui le débarque à Flessingue, où il entre le jour même d'un soulèvement, et où il doit rester caché cinq jours. Puis, par la Haye, Clèves, Coblentz, Metz, ramenant avec lui, comme faisant partie de sa maison, quatre Écossais sauvés par ce dernier subterfuge, il rentre enfin à Paris, après un voyage imprévu de sept semaines qui lui avait coûté huit mille livres [2]. Une charge de président à mortier au parlement d'Aix, que son père lui avait acquise pendant sa captivité, et dont il prit possession quelques mois plus tard [3], fut pour lui la conclusion de ces deux années belliqueuses dont il venait de traverser les péripéties [4].

La mission de d'Éguilles eut-elle une influence sur les événements d'Angleterre et d'Écosse? On a pu se rendre compte du peu d'effet réel qui résulta de son voyage. Il n'y eut pas, à proprement parler, pendant tout le cours de cette ambassade singulière, de correspondance échangée, et c'est plutôt un intérêt de renseignements historiques, dus à un appréciateur assez sagace, que présente la collection de ses dépêches. Il est certain néanmoins que si un service régulier de communications avait pu être institué, cette négociation, appelée alors à déterminer à heure fixe le débarquement sur lequel reposait le succès de l'entreprise, aurait pris subitement une tout autre importance. Quelle qu'ait été cependant sa stérilité politique effective, le caractère de l'homme qui sut la remplir avec autant de courage servi par autant d'intelligence, les qualités multiples qu'elle lui donna occasion de déployer, l'esprit d'aventures et de légende qui, en dépit des textes et du style des pièces diplomatiques, s'attache et adhère aux événements comme aux acteurs de cette époque, la placent au rang de ces missions aventurées toutes d'initiative et d'audace personnelles, dont, au XVIIIe siècle, la fortune du célèbre Bonneval a fourni l'exemple le plus hasardeux et la carrière du comte de Plélo l'expression la plus élevée.

GERMAIN LEFÈVRE-PONTALIS,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

1. Note inscrite en marge de la dépêche de d'Éguilles à d'Argenson, de Dunkerque, 6 octobre.
2. D'Éguilles à Bachaumont. Newcastle, 5, 11 avril; — Coblentz, 14 mai; — Metz, 16 mai 1747. (*Rev. rétr.*, l. c.) — Mémoire de d'Éguilles au roi. Mémoire anonyme sur le rôle de d'Eguilles en Écosse.
3. Voir sa correspondance avec Bachaumont, septembre 1747. (*Id.*)
4. Le marquis d'Éguilles mourut en 1783, après une fin de vie troublée par de violents démêlés avec le parlement de Provence, à l'occasion desquels fut composé son *Mémoire au roi*.

LE COMPTE DU PATRIMOINE

DANS LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ITALIENNE.

Une des conditions essentielles et primordiales de la bonne gestion et de la prospérité des finances d'un État réside dans l'institution d'un contrôle régulier, efficace, portant à la fois sur l'ensemble et sur les détails de l'administration financière. Le contrôle exercé par l'administration sur ses propres agents est devenu manifestement insuffisant avec les exigences légitimes résultant de l'établissement d'un gouvernement libéral et démocratique. Le contrôle judiciaire, confié à un corps de magistrats inamovibles et indépendants, et le contrôle législatif, attribué aux représentants mêmes du pays, ont complété de la manière la plus heureuse le contrôle administratif [1].

Avec le développement du régime parlementaire, la sphère d'action et de surveillance des chambres s'est étendue, et on peut dire qu'aujourd'hui la comptabilité législative résume le contrôle de la comptabilité publique, par la comparaison et la vérification, en dernière analyse, des résultats distincts que fournissent au Parlement la cour des comptes et l'administration des finances.

Parmi les documents qui sont communiqués aux chambres pour éclairer leur religion et les guider dans l'accomplissement de leur mission de contrôle, le plus important est le compte général de l'administration des finances qui, par ses rapprochements entre les comptes de gestion et les comptes d'exercice, permet d'embrasser dans son ensemble et de suivre dans ses détails l'exécution d'un budget déterminé.

1. Au point de vue du contrôle de la comptabilité publique, la cour des comptes est appelée, en Italie, à remplir une mission d'une importance considérable. Indépendamment des attributions dévolues en France, à cette haute juridiction, la cour des comptes italienne a le droit de statuer, par voie de jugement, sur la comptabilité-matières aussi bien que sur la comptabilité-deniers; et elle exerce un contrôle préventif sur les ordonnateurs par le visa et l'enregistrement préalables des arrêtés ministériels ou décrets royaux autorisant des dépenses et des ordonnances ou mandats de paiements (l. du 14 août 1862, art. 13; l. du 17 février 1884, art. 46 et s.).

Le compte général de l'administration des finances, qui forme en France un énorme volume de plus de treize cents pages, ne renferme pas le bilan de l'État, mais seulement le bilan du Trésor public; il n'indique pas l'état de la fortune publique, les augmentations ou diminutions qu'elle a éprouvées d'un budget à un autre, la situation de l'actif et du passif de l'État : il mentionne uniquement les opérations du Trésor en tant que banquier de l'État et *negotiorum gestor* des opérations actives ou passives qu'il accomplit pour son compte [1].

En Italie, au contraire, le document analogue, *Rendiconto generale consuntivo dell' Amministrazione dello Stato*, qui est de proportions un peu plus modestes, comprend, en outre du compte budgétaire, le compte général du patrimoine de l'État. On peut ainsi juger de la situation nette d'une nation, non seulement en tant que créancière ou débitrice, mais encore en sa qualité de propriétaire. Ce compte rendu, en effet, dresse à la fois le bilan du Trésor public et le bilan de l'État; c'est, à proprement parler, le compte rendu général de l'administration financière et économique de l'État [2].

La loi du 17 février 1884, qui a réglementé définitivement le mode d'établissement du *Rendiconto generale consuntivo*, n'a fait que rappeler et remettre en vigueur les prescriptions oubliées, tombées en désuétude ou incomplètement appliquées, des lois et des règlements antérieurs, et consacrer une pratique constante suivie depuis plusieurs années déjà par l'administration des finances. La direction de la comp-

1. « Le compte rendu présenté par l'administration française n'embrasse que les recettes ou les droits constatés à la charge des contribuables de l'État, et les dépenses ou les droits constatés au profit des créanciers de l'État : c'est là toute la matière que l'on classe et détaille suivant les chapitres du budget. Les sommes perçues et encaissées, les ordonnancements et les payements ne sont démontrés qu'à l'aide de tableaux complexes pour déterminer la situation de caisse. Aucun rapport entre le compte budgétaire et le compte patrimonial, à l'exception de quelque situation partielle, réclamée par les circonstances, relativement aux biens domaniaux. On y cherche en vain le compte général de l'administration, tel qu'on l'entend et le pratique chez nous. » (Cerboni, *Sur l'imp. d'unif.*, p. 14.)

2. «... Les écritures sont tenues en partie double; les grandes lignes du budget et des comptes sont sensiblement les mêmes qu'en France; nous signalerons cependant une différence tout à fait logique. En Italie, le budget comporte, comme en Suisse d'ailleurs, les ressources patrimoniales en actif et passif, et ce compte capital joue un très grand rôle dans les discussions budgétaires et fait l'objet de nombreux développements expliquant les augmentations et les diminutions survenues en cours d'exercice. Nous avons bien en France, sur les sommiers des domaines, toutes les propriétés de l'État avec leur valeur, mais leur chiffre ne rentre en rien dans les écritures une fois l'opération d'achat ou de vente consommée. Les développements de ces patrimoines en Italie ressemblent beaucoup à l'état de l'actif que les receveurs municipaux sont tenus de joindre à leurs comptes de gestion, lequel état est également appuyé d'un autre état annexe renseignant sur les augmentations et diminutions. » Victor de Swarte, *Essai sur l'histoire de la comptabilité publique en France.*

tabilité publique, conformément aux dispositions légales et réglementaires trop souvent méconnues par les administrations provinciales et locales, avait, dès 1871, fourni au Parlement et à l'opinion publique ce surcroît de renseignements et d'indications que l'on chercherait vainement en France dans le compte rendu de l'administration des finances. Il convient d'ajouter que le système de comptabilité publique usité en Italie, dès avant 1884, se prêtait aisément à un compte rendu du bilan de l'État, le préparait même et le favorisait, et paraissait à juste titre n'avoir été institué qu'en vue du compte rendu général du patrimoine et du Trésor. Il y a là une méthode nouvelle d'écritures comptables, qui est due à M. Cerboni et qui a reçu le nom de logismographie. Modification très ingénieuse de la tenue des écritures en partie double, la logismographie assure une vérification synthétique et détaillée de la gestion de la fortune publique et permet de maintenir en corrélation constante le compte du patrimoine de l'État et le compte du budget.

La réforme de la comptabilité publique fut une œuvre difficile : l'étude des phases diverses qu'elle a successivement traversées témoigne de l'esprit de sage persévérance de l'administration italienne et montre la pensée commune qui, dans ce long travail d'élaboration, guida toujours le gouvernement et le Parlement en vue d'arriver à un contrôle plus précis et plus complet. L'histoire de cette réforme comprend trois périodes principales :

Une première période embrasse le temps écoulé depuis la constitution du nouveau royaume jusqu'à la loi du 22 avril 1869. — Cette période est caractérisée par la préparation de l'inventaire du patrimoine de l'État.

La seconde période s'étend de 1869 à 1877. — Elle est marquée par des expériences et des essais d'écritures comptables en vue d'obtenir, dans les comptes soumis au Parlement, un bilan annuel, faisant ressortir l'actif et le passif de la fortune nationale, d'après les variations et les changements apportés à l'inventaire primitif.

La troisième période va de 1877 à 1885. — Le décret du 15 juin 1877 prescrit l'adoption de la méthode logismographique dans les écritures de la comptabilité publique ; la loi du 8 juillet 1883, la loi d'unification du 17 février 1884, le règlement du 4 mai 1885, consacrent définitivement l'établissement d'un compte du patrimoine et sa corrélation avec le compte du budget.

Dès lors, la réorganisation de la comptabilité publique italienne est terminée ; et nous pouvons étudier, dans ses divers éléments et dans

son développement historique, l'évolution complète du compte du patrimoine [1].

I

Après que les divers États que renfermait la péninsule italique furent groupés et réunis en un seul royaume, la législation sarde exerça longtemps une influence prépondérante dans les diverses branches de l'administration du nouveau royaume d'Italie. Ce n'était pas seulement une conséquence de la prééminence militaire et diplomatique accordée et reconnue dès cette époque aux États de Sardaigne et du Piémont qui allaient constituer à leur profit l'unité italienne ; c'est, en outre, que les lois et les institutions sardes présentaient une réelle supériorité sur les lois et les institutions de leurs voisins, alliés ou rivaux. Cette influence se fit surtout sentir en matière de finances, grâce aux progrès réalisés dès avant 1860 par Cavour, ministre des finances du roi Charles-Albert [2].

Pour ce qui concerne le patrimoine de l'État, on peut relever dans la loi sarde du 23 mars 1853 l'idée première ou, du moins, les éléments primitifs d'un compte du patrimoine de l'État. — Le chapitre 2 du titre II de la loi du 23 mars 1853 traite du patrimoine de l'État : l'ar-

1. Au cours de notre étude, nous avons surtout mis à profit les nombreux ouvrages de M. Cerboni, et notamment : *Cenni sulla scritura a partita doppia (metodo logismografico) della Societa geografica Italiana*, Rome, 1878, imprimerie Royale; *Genèse et développement de La logismographie*, notice historique servant d'explication aux travaux logismographiques présentés à l'Exposition universelle de 1878; *Ragionoria scientifica*, vol. I, Prolégomènes, 1886, Rome, Ermanno Loescher; *Sur l'importance d'unifier les études de la comptabilité*, 1882; 2e édition, 1887. Mémoire soumis à l'Institut international de statistique réuni à Rome en avril 1887. — On peut également consulter avec fruit : Bonalumi, *La Logismografia Cerboniana e la partita doppia*, 2e édition, Firenze, la Minerva; H. Lefèvre, *la Comptabilité*, Paris, 1884; Viglezzi, *La Logismografia*, Milan, Zamboni, 1877; Sachs (Isidore), *L'Italie, ses finances et son développement économique, 1859-1884*, Paris, Guillaumin, 1885; *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le Ministère des finances, Paris, Imprimerie nationale, livraisons de mars 1885 et mai 1886. — Et, en outre, les documents officiels italiens : *Atti Parlamentari; Relazioni della Ragioneria generale; Bollettino ufficiale della Ragioneria generale; Rendiconti generali consuntivi dell'Amministrazione dello Stato; Quadro di Contabilita per le scritture in partita doppia della Ragioneria dello Stato; Legge del 17 febraio 1884 e Regolamento approvato col regio decreto del 4 maggio 1885, per l'amministrazione del patrimonio e la contabilita generale dello Stato.*

2. Il est à remarquer qu'en Italie, de même qu'en Angleterre, le ministre des finances est souvent le premier ministre. Il y a là une garantie certaine pour la prospérité des finances publiques : le ministre des finances peut alors montrer cette « férocité » que M. Thiers réclamait de lui à l'égard de ses collègues. Citons, pour l'Italie, à côté du nom de Cavour, ceux de MM. Minghetti et Depretis.

ticle 12 ordonne la confection d'un inventaire de tous les immeubles domaniaux, qui sera dressé par les soins du ministre des finances; une copie sera déposée aux archives du Parlement dans le courant de l'année 1854; de plus, et dans le même laps de temps, les divers ministres devaient établir et produire l'inventaire des meubles et objets existant dans les magasins dépendant de leur administration; enfin, ils étaient tenus de présenter, chaque année, un nouvel inventaire indiquant les modifications apportées dans la composition de l'inventaire de l'année précédente.

Là se bornaient les prescriptions de la loi sarde de 1853, qui offrait ainsi une assez grande analogie avec la loi française du 21 janvier 1833 [1]. D'ailleurs, cet inventaire de la fortune nationale n'était pas, en Italie, une institution absolument nouvelle. Dès le moyen-âge, à l'époque où florissaient les petites républiques italiennes, les cités indépendantes, alors que la vie municipale était très intense, on avait dressé le bilan du patrimoine de l'État [2]. C'était œuvre facile, les divers États dont se composait l'Italie ne possédant, en dehors du numéraire et des objets mobiliers, que des biens immeubles de faible étendue.

Du reste, ni au moyen-âge, ni sous l'empire de la loi de 1853, aucune corrélation n'était établie entre ces inventaires, destinés à servir de base au bilan de la fortune nationale, et les écritures de la comptabilité publique. Comment en eût-il pu être autrement, même après les réformes de Cavour [3]? Bien que l'Italie ait été au XVe siècle le berceau de la comptabilité en partie double, les comptables du royaume de Sardaigne, peu soucieux des traditions nationales, n'avaient pas adopté ce mode de comptabilité et tenaient leurs écritures en partie simple. On ne pouvait dès lors, sans de grandes difficultés et des complications d'écritures, faire ressortir la corrélation entre les regis-

1. L'Assemblée nationale, par la loi du 29 décembre 1873, a prescrit un nouvel inventaire des biens de l'État : cet inventaire a été terminé en 1879.

2. Les républiques italiennes du moyen-âge, ayant comme citoyens des marchands, comme alliés des agents ou correspondants de commerce, comme colonies des comptoirs, tenaient la comptabilité publique dans la même forme que la comptabilité commerciale. L'État, c'est-à-dire la réunion des chefs de quelques grandes maisons de banque et de négoce, établissait à l'ouverture de l'année financière le bilan de son patrimoine, de même que le commerçant, au début de l'année nouvelle, dresse l'inventaire de tous ses biens.

3. Cavour se rendait compte des avantages du système de la partie double, introduit dans la comptabilité publique en France par le comte Mollien dès 1806, et il prévoyait en même temps l'opposition que rencontrerait ce nouveau mode d'écritures. « L'introduction de la partie double, disait Cavour dans l'exposé des motifs de la loi de 1853, est indispensable à une bonne administration, mais elle ne peut être établie immédiatement. On l'a introduite petit à petit en France et en Belgique, où elle est rigoureusement appliquée maintenant; elle ne permet ni retard ni altération dans la description des faits, rend le contrôle certain, et est une garantie contre les omissions et les erreurs. »

tres de la comptabilité publique et le bilan de la fortune de l'Etat. Si l'on en croit les logismographes, la comptabilité en partie double elle-même serait insuffisante pour obtenir un pareil résultat, que permet seule d'atteindre la méthode cerbonienne. Peut-être aussi, et ce motif nous paraît plus simple et plus exact, ne songeait-on pas encore à utiliser l'inventaire pour la comparaison et le contrôle des résultats acquis en cours d'exercice et constatés par les écritures de la comptabilité publique. On se contentait de dresser des inventaires afin de préciser à une époque déterminée la consistance de la fortune publique. Mais ces inventaires n'étaient pas tenus jour par jour au courant des modifications et variations dans la composition du patrimoine de l'État : ils constituaient des documents isolés sans lien aucun avec les écritures comptables.

Après l'unification de l'Italie, la loi sarde du 23 mars 1853 fut successivement étendue, avec les changements et améliorations résultant de l'expérience et des exigences d'une administration financière plus vaste, aux diverses provinces du nouveau royaume : à la Lombardie par le décret-loi du 13 novembre 1859; à l'Émilie, aux Marches et à l'Ombrie par le décret du 7 novembre 1860; à la Toscane, à l'ancien royaume de Naples et à la Sicile par un des deux décrets sur la comptabilité publique en date du 3 novembre 1861.

Les réformes introduites par ces décrets dans le régime financier ne pouvaient avoir qu'un effet provisoire. En Italie, on attache une grande importance à tout ce qui a trait à la comptabilité publique : c'est une matière qui rentre dans les attributions du Parlement et qui doit être réglée définitivement par une loi et non par un simple décret.

Malheureusement l'instabilité ministérielle s'opposa souvent, au cours de l'histoire du nouveau royaume, à la discussion et au vote d'une loi sur la comptabilité de l'État. Nous ne rappellerons que pour mémoire les projets présentés au Parlement par les divers ministres des finances : par M. Bastoggi, le 21 novembre 1861 ; par M. Minghetti, le 12 décembre 1863 ; par M. Scialoja, le 21 décembre 1866. Mais une mention spéciale doit être réservée au projet Sella, déposé à la chambre des députés dans la séance du 19 octobre 1865, et qui devait être plus tard reproduit en partie par la loi du 22 avril 1869.

Le projet Sella comprenait 52 articles et était précédé d'un remarquable exposé des motifs dans lequel M. Sella, d'après les rapports de MM. Picello et Perazzi [1], faisait une étude comparée de la comptabilité

1. « M. Perazzi avait été envoyé à Londres pour étudier la comptabilité anglaise que l'on regardait comme donnant les résultats les plus prompts et les plus rapides; M. Picello s'était rendu à Paris et à Bruxelles pour étudier les

anglaise et de la comptabilité française et se prononçait pour le système anglais.

Ce système, dans lequel le compte du budget n'est en réalité qu'un compte de caisse limité à douze mois, paraissait à M. Sella devoir être préféré au système français, qui était alors usité en Italie, et qui, avec une période d'exercice embrassant vingt mois, laisse se produire des événements nombreux et imprévus, de nature à rompre l'équilibre budgétaire et à troubler profondément l'économie générale des prévisions primitives [1]. Néanmoins, le ministre reconnaissait que le système français cadrait plus exactement avec la conception théorique de l'exercice budgétaire : mais cet exercice même, M. Sella le ramenait à douze mois, c'est-à-dire confondait l'année financière avec l'année ordinaire, ne croyant pas que la distinction des dépenses par exercice fût la condition essentielle d'une comptabilité régulière, mais seulement la conséquence des imperfections de l'administration financière.

« Un particulier, disait-il, qui tiendrait le compte spécial d'une de ses fermes, ne songerait pas à porter le prix du grain récolté en 1865 plutôt aux recettes de 1866 qu'à celles de 1865, selon qu'il recevrait ce prix dans une année plutôt que dans l'autre. C'est qu'un particulier, ou une société privée, qui tiendrait ses comptes parfaitement en ordre, ne se contenterait pas de calculer, à la fin de l'exercice, les sommes encaissées ou payées, et les créances ou les dettes contractées, mais il aurait soin d'inventorier et d'estimer la valeur de tout ce qu'il possède. Peu importe alors qu'au 31 décembre 1865 il fasse figurer à l'actif de son *bilan* le prix encaissé du grain vendu ou la valeur du grain resté dans ses greniers.

« Dans cet exemple, les deux systèmes considérés se confondent entièrement, Mais dans une aussi vaste administration que celle de l'État, est-il possible et est-il utile que l'on fasse soigneusement chaque année l'inventaire et l'estimation de tout le patrimoine mobilier et immobilier, pour baser sur eux les prévisions du budget à faire

applications de la partie double à la comptabilité de l'État et pour voir dans quelle mesure elle pouvait donner satisfaction aux exigences de la comptabilité publique. » Cerboni, *Ragioneria scientif.*, p. 128.)

1. Ce souci de maintenir l'exécution du budget d'accord avec ses prévisions apparaît comme une préoccupation constante dans l'histoire financière de l'Italie. Aujourd'hui encore, l'Italie est le seul État dans lequel le Parlement, après avoir voté le budget, est appelé à voter encore un budget rectificatif en cours d'exercice. Chaque année, au mois de novembre, le ministre des finances soumet aux chambres : 1° le compte rendu général de l'administration de l'État pour l'exercice écoulé qui a pris fin au 30 juin; 2° le budget rectificatif pour l'exercice en cours; 3° le budget de prévision pour l'exercice à venir, qui commencera le 1er juillet de l'année suivante.

voter par le Parlement? Il n'est pas impossible qu'avec la marche des années l'administration publique fasse assez de progrès et devienne assez expéditive et assez simple pour atteindre cette dernière limite de la perfection; mais l'Italie ne saurait en ce moment aspirer à ce qu'on est bien loin d'atteindre dans les pays les mieux ordonnés. »

Une pareille ambition eût été en effet bien téméraire de la part de l'Italie. On n'avait pu encore mettre à exécution les dispositions de la loi du 23 mars 1853, qui avaient trait à la confection de l'inventaire. Malgré des circulaires pressantes, malgré les instructions ministérielles les plus impératives, les fonctionnaires, aussi bien ceux de l'administration centrale que ceux des administrations des provinces, opposaient aux prescriptions de la loi et des règlements la force d'inertie, et n'achevaient pas, s'ils l'avaient jamais commencé, l'inventaire des biens meubles et immeubles de l'État.

M. Sella cessa de faire partie du ministère avant que son projet n'eût abouti. Mais ce projet fut repris par la commission extra-parlementaire nommée en 1867 par un nouveau ministre des finances, M. Ferrara, et chargée, sous la présidence de M. Minghetti, de préparer une loi générale sur la comptabilité publique. La commission décida, le 3 juin 1867, que toute réforme serait vaine et inefficace tant que l'on n'aurait pas statué définitivement sur la question des écritures comptables, et la résolution suivante fut votée à l'unanimité : « Il convient « d'imposer à l'administration de l'État la méthode des écritures « dites en partie double; c'est le seul procédé qui permette d'obtenir « un compte rendu annuel de l'administration des finances, demeuré « jusqu'à présent à l'état de *desideratum* platonique, bien qu'il cons- « titue la seule preuve irréfragable d'une administration régulière et « bien ordonnée. »

C'était là, on peut le dire, un point hors de toute discussion. Depuis que Cavour, dans l'exposé des motifs de la loi du 23 mars 1853, avait préconisé l'application de la partie double à la comptabilité publique, en vue d'assurer le contrôle et d'éviter les erreurs et omissions, il n'avait pas été présenté au Parlement un budget ou un compte rendu de l'administration des finances, une loi d'impôt ou un projet de dépenses, sans que l'on insistât, soit à droite, soit à gauche, sur la nécessité d'une réforme des écritures. — M. Ballanti, dans un rapport sur l'accroissement des dépenses et sur les dépenses nouvelles des budgets 1863-1864 (séance du 1er avril 1865), insistait tout particulièrement sur les innovations à apporter dans le système des écritures. « La véritable rencontre des faits administratifs, la véritable corrélation à établir entre les actes de l'administration réside, disait-il, non pas tant dans le contrôle organisé près de chaque adminis-

tration et dans l'inspection générale et spéciale que dans un système de comptabilité où tout article de compte trouve un contrôle dans l'article correspondant, où ces articles sont reliés les uns aux autres de telle sorte que, au moyen de la balance de tous les comptes créditeurs et débiteurs, on acquière la conviction profonde qu'une erreur n'a pas été commise, sauf le cas de fraude. » Et M. Robecchi dans la séance du 10 juin 1867 s'exprimait en ces termes : « Il ne sert de rien de voter des crédits, si on ne sait ensuite comment ils ont été employés. C'est dire que dans le règlement des comptes se trouve la véritable responsabilité de l'administration, l'essence d'un régime libre en matière de finances. *La situation du Trésor n'équivaut pas à une reddition des comptes.* Les abus et les irrégularités seront découverts à temps; bien des questions irritantes disparaîtront; bien des jugements erronés ne seront plus portés; bien des doutes inquiets, qui s'emparent de l'esprit des masses, qui paralysent les bonnes volontés et nuisent au crédit des institutions existantes, seront supprimés, si l'indication précise des dépenses ne se fait pas attendre toute l'année, si l'on éclaire de fanaux brillants la route suivie par le vaisseau de l'État, comme tout bon pilote doit le faire. Il faut veiller à ce qu'on applique à la fortune publique la plus grande somme d'ordre, de prévoyance, de surveillance, qui sont les bases de la fortune privée : la prospérité de l'Italie est à ce prix. »

La commission de 1867 répondit ainsi au vœu général des membres du Parlement en demandant au ministre des finances d'adopter dans toutes les comptabilités des divers ministères le système des écritures en partie double. Le rapport de M. Cerboni, secrétaire de la commission, contenait, en outre, d'importants projets de réforme qui, venant se rattacher à la nouvelle méthode d'écritures, formaient avec elle un ensemble harmonique et résumaient très heureusement les principales modifications à la comptabilité publique, déjà proposées par les membres du Parlement, par les ministres des finances, par les académies de comptabilité.

La comptabilité en partie double devait avoir pour base l'inventaire patrimonial qui avait été prescrit par la loi du 23 mars 1853, mais qui n'était pas encore dressé. Cet inventaire, d'après le rapport de M. Cerboni, non seulement devait être annuel, c'est-à-dire mentionner chaque année les variations survenues dans la composition du patrimoine de l'État, mais de plus, grâce à une corrélation étroite avec le compte du budget, permettre de suivre dans les écritures comptables ces variations au moment même où elles se produisaient. Par suite, lors du règlement définitif du budget, le compte du patrimoine devenait le complément indispensable du compte financier.

La commission s'était laissé guider par cette considération « qu'il « importait de déterminer et de mettre en évidence le patrimoine de « l'État, dans sa consistance et dans ses variations. Jusqu'à présent, « ajoutait le rapporteur, ni le gouvernement ni le Parlement n'ont « jamais pu réussir à savoir quelle est la valeur du patrimoine na- « tional. »

Un programme aussi vaste pouvait-il être rempli par la comptabilité italienne avec ses moyens d'action, son mode d'enregistrement des opérations comptables? — Il y avait là des difficultés pratiques qui firent d'abord hésiter la commission. Néanmoins elle adopta dans leur intégralité les conclusions du rapport de M. Cerboni, convaincue de la possibilité de leur application par l'exemple même que le rapporteur fournissait en faveur de son opinion. M. Cerboni avait en effet réussi à établir, pour les magasins de l'administration militaire, dans les écritures de l'exercice 1865, un compte patrimonial basé sur un seul inventaire, ainsi que l'avait constaté le ministre de la guerre dans la séance du 25 février 1866.

La chute du cabinet auquel appartenait M. Ferrara n'apporta aucun retard à la réforme de la comptabilité et, le 4 février 1868, le nouveau ministre des finances, M. Cambrai-Digny, présentait à la chambre des députés un projet de loi qui s'inspirait des conclusions du rapport de M. Cerboni.

Le projet Cambrai-Digny donna lieu, au sein du Parlement, à de longs débats, à des rapports consciencieux et à de savantes discussions. Une des modifications principales qui furent apportées, par voie d'amendement émanant de l'initiative parlementaire, au projet du ministre, consistait dans la suppression de l'exercice : l'année financière était limitée à douze mois, selon le système soutenu par la commission de 1867 et antérieurement par M. Sella. Les opérations budgétaires se ramenaient dès lors à un compte de caisse, ainsi qu'en Angleterre; mais ce compte était complété et corroboré par le tableau détaillé des mouvements du compte patrimonial, qui devait former partie intégrante de la loi de règlement du budget.

L'article 17 du projet ministériel portait que le ministre des finances, de concert avec les autres ministres et avec la cour des comptes, établirait une méthode uniforme pour la tenue des livres de comptabilité par balance et pour la centralisation des comptes des diverses administrations de l'État. Et la commission de la chambre des députés, sans vouloir empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif, crut devoir cependant (tellement était vif le désir de donner une bonne assiette à la comptabilité de l'État) proposer, par l'organe de son rapporteur, M. Restelli, l'article suivant, que la chambre adopta (art. 19) :

« La comptabilité générale, grâce à la méthode des écritures en partie double, grâce aux livres auxiliaires, décrit la consistance du patrimoine mobilier et immobilier de l'État et des revenus y afférents, avec le résumé des variations, augmentations ou diminutions, qui se produiront soit dans l'actif, soit dans le passif; elle vérifie, résume et décrit dans ses écritures la comptabilité relative à toutes les recettes et dépenses de l'État; elle établit la corrélation entre cette comptabilité, d'une part, et, d'autre part, les chapitres du budget et la responsabilité de tous ceux qui ont la gestion de deniers ou matières appartenant à l'État. »

La loi fut promulguée le 22 avril 1869 sous cette rubrique : *Loi sur l'administration du patrimoine de l'État et la comptabilité générale*. La loi du 22 avril 1869 ne contient qu'un petit nombre de dispositions (56 articles); elle doit être complétée par le règlement du 4 septembre 1870 qui s'occupe plus particulièrement du compte du patrimoine de l'État. Ce règlement prescrivit que tous les inventaires seraient faits le 31 décembre 1870 : celui des immeubles appartenant à l'État par les soins du ministre des finances (art. 4); celui des biens meubles, des matériaux et du mobilier par les soins de chacun des ministres intéressés (art. 17). Au mois de juin 1871, au plus tard, les intendants des finances devaient faire parvenir un exemplaire des inventaires des immeubles à la direction générale du domaine qui en transmettrait deux résumés certifiés à la direction générale de la comptabilité publique et à la cour des comptes, au plus tard, en octobre 1871 (art. 7); les nouveaux inventaires des objets mobiliers, le complément ou la revision de ceux qui existaient déjà et la prise en charge des objets mobiliers par les agents responsables devaient être achevés dans tout le royaume au plus tard le 30 septembre 1871 (art. 25), et une copie envoyée à la direction générale de la comptabilité publique, au plus tard le 1er novembre 1871 (art. 29); enfin, tous les six mois, à moins que des règlements spéciaux n'en aient décidé autrement, les agents responsables doivent faire parvenir aux chefs des comptabilités des divers ministères les tableaux de toutes les variations survenues dans ces inventaires (art. 33 et 34).

Afin de faciliter la centralisation des résultats obtenus, la loi de 1869 instituait une direction générale de la comptabilité publique avec des attributions et des devoirs très étendus, et des chefs de comptabilité responsables dans chaque ministère; et l'article 18 du règlement du 4 septembre 1870 plaçait les diverses administrations de l'État sous la surveillance du ministre des finances (direction de la comptabilité publique).

L'application de ces dispositions paraissait ne devoir présenter que

des difficultés peu considérables ; car, déjà, les lois et règlements sur la comptabilité publique (notamment le règlement approuvé par décret du 25 novembre 1866) avaient ordonné la formation des inventaires des biens de l'État et la tenue de registres d'entrée et de sortie pour établir la consistance et le mouvement de ces biens. Malheureusement les prescriptions légales et réglementaires au sujet des inventaires n'avaient pas été observées, et, lorsque, en août 1870, la direction générale de la comptabilité publique réclama ces renseignements aux administrations de l'État, elle dut réitérer auprès des comptables des instances très vives pour obtenir les documents indispensables à la détermination du patrimoine total de l'État. Ces indications de détail, en outre du retard apporté à leur communication, n'étaient transmises qu'à des intervalles de temps assez éloignés, et en outre des omissions et des doubles emplois, résultant d'un travail hâtif, qui étaient relevés par des vérifications successives, les inventaires partiels offraient l'inconvénient d'être dressés à des époques diverses : d'où la nécessité de remanier les évaluations et de ramener les valeurs, qui avaient pu varier, à une sorte d'étalon, de type fixe, pour toutes les relations et comparaisons.

Le compte rendu de tous ces efforts et de tous ces travaux, qui se prolongèrent pendant deux années, est donné dans le premier rapport présenté au ministre des finances par le directeur général de la comptabilité publique, M. Picello, et déposé à la chambre des députés par M. Sella dans la séance du 21 décembre 1872.

Afin de satisfaire sans plus de retard aux prescriptions du règlement du 4 septembre 1870, on décida de fournir au Parlement un inventaire provisoire établi d'après les inventaires partiels au fur et à mesure qu'ils paraîtraient définitifs ; on s'interdisait de modifier les évaluations en cours d'inventaire d'après les renseignements nouveaux ou rectifiés qui pourraient être transmis par les diverses administrations avant le complet achèvement de l'inventaire général. On prenait note de ces variations, et on se réservait de les appliquer aux inventaires généraux qui suivraient.

Par ce procédé, on put ainsi enregistrer successivement les inventaires partiels aux époques et avec les valeurs ci-dessous :

	Francs.	Francs.
En janvier 1871	94,016,131	1,646,252,357
De février à novembre 1871	20,944,655	
En décembre 1871	1,531,291,571	
De janvier à novembre 1872	14,988,361	100,522,489
En décembre 1872	85,534,128	
Total du patrimoine de l'État au 31 décembre 1872		1,746,774,846

Ce total se répartissait entre les divers ministères, et, dans chaque mi-

nistère, il se divisait en catégories qui se résumaient comme il suit :

		Francs.	Francs.
Ministère des finances.	Immeubles productifs de revenus	822,196,021	1,061,615,488
	Idem, improductifs	26,177,813	
	Idem, dotation de la couronne	99,189,140	
	Idem, établissements divers	3,469,101	
	Valeurs mobilières productives	110,583,413	
Mobilier, équipement, hôpitaux, habillement		117,086,867	286,339,465
Bibliothèques, musées, ateliers de mosaïque		75,445,773	
Machines, matériel, instruments divers		93,806,825	
Armes, munitions, artillerie, cavalerie		125,945,801	276,620,780
Matériel naval (marine et douanes)		150,674,979	
Manufactures, laboratoires, chantiers		39,479,304	122,199,113
Matériel des arsenaux		41,456,490	
Finances.	Magasins de sels et de poudres	39,794,294	
	Objets de bureau	1,469,025	
Total comme ci-dessus			1,746,774,846

Ces évaluations ne présentaient pas sans doute une exactitude absolue : cependant, sur la plupart des points, l'inventaire général de 1872 ne devait pas s'écarter sensiblement d'une estimation réelle et rigoureusement vraie. La plus grosse partie du patrimoine de l'État (près de la moitié en valeur) était en effet composée d'immeubles productifs de revenus. Or, dès 1862, on avait commencé d'aliéner, pour parer aux déficits budgétaires, les biens domaniaux non affectés à un usage public et les biens immeubles appartenant à la caisse ecclésiastique, dont la transmission au domaine de l'État avait été autorisée par la loi du 21 août 1862. On avait donc dans le produit de ces aliénations des éléments très suffisants d'appréciation pour estimer la valeur des immeubles productifs de revenus dont l'État avait encore la propriété en 1872. D'ailleurs, le revenu de ces immeubles, en dehors de toute autre considération, aurait permis une capitalisation facile. Quant aux objets mobiliers d'une consommation quotidienne (vivres, fourrages, approvisionnements de sel) ou d'un usage journalier (munitions, habillement, équipement), et destinés par conséquent à être remplacés et renouvelés dans un court espace de temps, leur prix d'acquisition, déduction faite d'une certaine quotité pour dépérissement, diminution de valeur à suite de non usage ou de non-emploi, donnait le chiffre très approché de leur valeur. Enfin les autres biens, meubles ou immeubles, dont l'appréciation pouvait présenter quelque difficulté (les collections des musées, par exemple), étaient portés pour une valeur légale, toute de convention : c'était moins une évaluation, au sens strict du mot, qu'une indication, suffisante cependant

et très utile pour la constatation des modifications (augmentations ou diminutions) qui pourraient être apportées ultérieurement dans la consistance des divers éléments du patrimoine de l'État.

II

L'établissement de l'inventaire des biens de l'État n'était pas le but poursuivi par la réforme de la comptabilité publique, mais seulement le moyen employé pour obtenir le bilan annuel de l'État. L'inventaire indiquait la consistance et la composition du patrimoine national au début d'un exercice financier. Pour dresser le bilan de toute la fortune nationale, caisse et patrimoine, il fallait mettre le compte du patrimoine (qui se réduisait, au début, aux divers éléments de l'inventaire primitif) en rapport avec le compte du budget qui, jusqu'alors, avait été seul publié. Dès l'année 1872, cette corrélation était obtenue dans les écritures de la direction générale de la comptabilité publique, dont le second rapport, présenté à la chambre des députés dans la séance du 30 mai 1874, contenait le tableau ci-dessous :

Résumé général du déficit résultant de la différence qui existe : 1° entre les recettes et les dépenses budgétaires; 2° entre les augmentations et les diminutions du patrimoine de l'État productif de revenu pendant l'année 1872 :

Désignation par catégorie des opérations.		Total des opérations.	Compte du patrimoine.	Compte de caisse.
		Francs.	Francs.	Francs.
Encaissements pour recettes et revenus de 1872		1,142,533.625		
Idem, constituant une diminution du patrimoine	improductif.	20,666,094		1,409,873,825
	productif de revenus		246,674,106	
Total des encaissements		1,163,199,719		
Payements pour dépenses effectuées en 1872		1,142,684,616		
Idem, constituant une augmentation du patrimoine	improductif.	111,760,155		1,366,981,803
	productif de revenus		112,537,032	
Total des payements		1,254,444,771		

Boni pour excédent des encaissements sur les payements	+ 42,892,022
Déficit pour excédent des diminutions sur les augmentations du patrimoine productif	— 134,137,074
Reste pour déficit réel en 1872	— 91,245,052

Il résulte de cet exposé[1] que le compte de caisse, le seul dont on s'occupait autrefois, n'aurait pas suffi pour faire ressortir le déficit, cependant très réel, qui s'était produit durant l'année 1872 dans la gestion de la fortune de l'État. Bien au contraire, ce compte de caisse donnait un boni de près de 43 millions. Pour que la situation exacte fût connue, pour que le Parlement ne fût pas trompé par des chiffres incomplets, il fallait tenir compte des augmentations ou diminutions du patrimoine de l'État en corrélation directe avec les mouvements de caisse (la vente d'un bien domanial, par exemple, fait entrer une somme déterminée dans la caisse de l'État, mais diminue d'autant son patrimoine immobilier). Et le rapprochement de ces deux comptes, compte du budget, compte du patrimoine, faisait apparaître, au lieu d'un boni, un déficit net de 91,245,052 francs.

La décomposition du déficit final pouvait encore se faire de la manière suivante :

1. Les opérations portées au passif du compte du patrimoine productif de revenus en 1872 sont les suivantes :

		Francs.
Remboursement des sommes dues par la Banque nationale en vertu des conventions	Pour le cours forcé de ses billets	110,988,994
	Pour l'impôt sur les coupons échus en 1872 des obligations de l'emprunt de 1866	42,349,926
Produit de la vente des biens du clergé (Asse ecclesiastico)	Montant des ventes directes en 1872	46,103,209
	Remboursement des obligations de l'État créées en 1867	27,181,381
Annuité payée par la Société acquéreur des biens domaniaux		14,140,000
Encaissement de sommes dues par les communes, provinces, sociétés, etc		5,910,596
Total pour l'explication du déficit du compte patrimonial de l'année 1872		246,674,106

Les opérations portées à l'actif du patrimoine improductif se divisent comme il suit :

	Francs.
Dépenses pour constructions de chemins de fer, percement du mont Cenis	59,152,286
Remboursement de capitaux ne portant pas intérêt, construction d'édifices, etc	21,941,993
Dépenses pour routes nationales, provinciales, ponts, plages et phares	14,573,851
Ouvrages de défense militaire, constructions navales, approvisionnements des arsenaux	10,811,961
Dépenses extraordinaires pour ouvrages hydrauliques et améliorations	5,280,064
Total pour l'explication de l'augmentation du patrimoine de l'État improductif en 1872	111,760,155

Recettes et dépenses budgétaires en dehors des comptes patrimoniaux :

	Francs.
a. Déficit (1,142,684,616 — 1,142,533,625)	150,991
b. Augmentation de l'actif du patrimoine non productif de revenus (111,760,155 — 20,666,094)	91,094,061
Déficit	91,245,052

Les budgets qui succédèrent à celui de 1872 offrirent également la distinction entre le compte de caisse ou de budget proprement dit et le compte du patrimoine, et précisèrent la corrélation qu'il convenait d'établir entre ces deux éléments de la fortune publique et de la comptabilité générale de l'État. L'étude des budgets de 1872 à 1876 n'aurait qu'un médiocre intérêt : à suivre pas à pas, chapitre par chapitre, les divers rapports de la comptabilité publique et les comptes rendus de l'administration de l'État, durant cette période, nous ne pourrions que reproduire, en les modifiant dans leurs chiffres, les tableaux que nous avons donnés pour 1872. Mais, pendant ces quatre années, se continuait dans le sein de la comptabilité publique un grand travail de réforme intérieure, commencé dès avant 1872, au lendemain même de la promulgation de la loi du 22 novembre 1869, et qui devait, pour la première fois, se manifester aux yeux du Parlement dans le compte rendu général de l'administration de l'État pour l'année 1876 soumis à la Chambre des députés dans la séance du 22 novembre 1877 et dressé suivant les règles contenues dans le décret du 15 juin 1877. C'est ce décret qui a consacré la réforme des écritures de la comptabilité, en introduisant la méthode logismographique dans la tenue des livres et registres de l'administration de l'État, et en rattachant ainsi, par des liens plus étroits, par une corrélation plus rationelle, le compte du patrimoine au compte du budget.

Le règlement du 4 septembre 1870 (art. 187 et 199), rendu en exécution de la loi du 22 avril 1866 [1], avait ordonné l'emploi de la méthode des écritures en partie double dans toutes les branches de l'administration financière du royaume (administration centrale, intendances de finances, etc.).

L'instruction ministérielle du 5 novembre 1870 fournit aux divers comptables les détails d'application du nouveau mode d'écritures : et

1. « Après la publication du règlement du 4 septembre 1870, l'œuvre était loin d'être achevée. Aussi n'a-t-on cessé depuis de travailler à perfectionner notre législation et d'y apporter toutes ces améliorations que l'expérience suggérait. C'est ainsi que l'on a eu, à cet effet, les décrets du 27 avril 1872, du 23 juin 1873, du 15 décembre 1873 et du 24 janvier 1874, introduisant chacun des modifications et des adjonctions au susdit règlement. » (Cerboni, *Sur l'importance d'unifier...*, p. 19.)

les intendances de finances reçurent plus spécialement des instructions minutieuses dans les circulaires des 12 juillet, 15 août, 7 septembre, 3 novembre et 15 décembre 1871. On alla plus loin dans cette voie d'initiation et d'enseignement : on pourvut à l'instruction technique des employés des intendances en leur faisant donner des leçons par les professeurs les plus célèbres de comptabilité.

Et néanmoins, en 1877 [1], lorsque M. Depretis, ministre des finances et président du conseil des ministres, eut placé au premier rang dans son discours de Stradella (programme de la gauche qui venait d'arriver au ministère, le 18 mars 1876) les réformes économiques et financières, et rappelé à quel prix doivent être estimés les bons comptes administratifs, grâce auxquels « il est permis de voir et de laisser voir clair dans les choses de finances », une enquête fut ordonnée sur l'application qu'avait reçue l'article 18 de la loi de 1869, et des recherches faites dans les diverses administrations financières résulta cette constatation relatée dans un rapport officiel de M. Cerboni, directeur de la comptabilité publique : « Les dispositions législatives n'ont encore produit aucun effet utile ; les écritures en partie double n'ont acquis droit de cité que dans la comptabilité générale et dans les administrations centrales... Pour les intendances de finances, après quelques essais infructueux, on a dû renoncer à rien changer aux habitudes prises. Découragé par cet insuccès, on n'a fait aucune tentative nouvelle dans les autres offices provinciaux du royaume : on se serait heurté aux mêmes difficultés. »

En présence de ces résultats négatifs et du refus persistant des comptables à l'adoption de la partie double, on se demanda si l'emploi des écritures en partie double ne présentait pas des difficultés particulières dans l'application qu'on en voulait faire à la comptabilité financière, basée sur le budget de prévision, et à la comptabilité patrimoniale, fondée sur l'inventaire des biens ; on rechercha si, pour obtenir la corrélation entre le compte du budget et le compte du patrimoine, la comptabilité en partie double, telle qu'elle avait été enseignée et pratiquée jusqu'alors, offrait des moyens suffisants d'enregistrement et de vérification, constituait une méthode assez simple, assez claire, assez précise, et si, en somme, il n'était pas préférable de créer un système nouveau d'écritures qui s'adaptât plus exactement à la comptabilité nouvelle.

Il n'est que juste de rappeler que c'était la première fois que l'on demandait à l'ancienne méthode des écritures en partie double un développement aussi complexe. On exigeait d'elle un service qu'elle

1. *Quadro di contabilita*, rapport de M. Cerboni.

n'était appelée à rendre dans la comptabilité publique d'aucun autre État, si ce n'est peut-être en Danemark, et encore d'une façon très élémentaire [1].

Sans doute, le système de la comptabilité en partie double n'était pas absolument réfractaire à la comptabilité complète, détaillée, d'une administration, telle que la voulait la loi de 1869; mais, pour envisager cette comptabilité sous ses deux aspects, sous l'aspect financier et sous le point de vue patrimonial, on était obligé d'établir la partie double : 1° Sur le budget de prévision (comptabilité financière); 2° Sur l'inventaire des biens (comptabilité économico-patrimoniale).

D'où, pour une même comptabilité, la nécessité d'avoir deux livres distincts sans un contrôle direct et réciproque. Il y avait là une complication d'écritures qui ne produisait aucun effet utile, et qui nuisait bien plutôt à l'efficacité d'un contrôle exact et rigoureux.

Fallait-il donc se laisser arrêter par une question de forme et, devant une difficulté matérielle d'enregistrement des faits administratifs par les écritures comptables, renoncer à cette grande réforme de la comptabilité publique, que la loi du 22 avril 1869 semblait avoir définitivement consacrée? La question fut à la fois portée devant les chambres et soumise au jugement de l'opinion publique. Les publicistes, les sociétés savantes, les professeurs de comptabilité, les directeurs de comptabilité des administrations publiques et privées se préoccupèrent de l'inapplicabilité ou de la difficulté d'application de la méthode en partie double à la comptabilité publique, telle qu'elle avait été réglée par la loi de 1869, et on proposa, pour satisfaire au vœu de la loi, de nouveaux procédés d'écritures comptables.

En 1872, dans les séances des 26 et 27 février, M. Cambrai-Digny, ancien ministre des finances, fit, à la tribune du sénat, une critique très vive de la partie double : le débat n'eut pas alors de sanction. Mais, en 1874, une longue discussion s'éleva sur le même sujet à la chambre des députés, et elle aboutit à l'interpellation Busacca. A la suite de cette interpellation, le gouvernement, par le décret du 9 août

1. « Parmi les administrations publiques dans lesquelles le mouvement des écritures en partie double se trouve un peu développé, l'administration danoise mérite une mention spéciale : là, au ministère des finances, on enregistre sommairement en partie double les encaissements et les payements effectués dans les offices provinciaux du Royaume, et cet enregistrement a lieu (grâce à une conception très ingénieuse et très rationnelle) tant au point de vue de leur rapport avec les chapitres du budget, qu'au regard des entités juridiques, au débit ou au crédit desquelles ils doivent être imputés. » (Rapport de M. Cerboni, du 19 mai 1877.) — Ajoutons que la Confédération helvétique publie chaque année la situation patrimoniale de la fortune de l'État. Mais il n'existe aucune corrélation entre le budget et la situation patrimoniale, qui n'est à proprement parler qu'un état et non un compte du patrimoine.

1874, nomma une commission extra-parlementaire chargée d'examiner et de proposer « des modifications à la loi du 22 avril 1869 et au règlement du 4 septembre 1870, en vue d'obtenir plus de clarté, plus de simplicité, des garanties plus sérieuses d'exactitude et de contrôle, tant dans les écritures de l'administration que dans les documents soumis au Parlement ». Avant même que cette commission n'eût commencé ses travaux, une instruction ministérielle, en date du 4 septembre, modifiait sur quelques points de détail l'ordonnance du 5 novembre 1870; et M. Minghetti, ministre des finances, présentait à la chambre des députés, dans la séance du 5 décembre 1874, un projet de loi qui ne put venir en discussion publique en temps utile par suite d'un changement de ministère et de législature. Les projets émanés de l'initiative privée ou demandés par le gouvernement à ses agents de comptabilité n'avaient pas un meilleur sort.

Le problème n'était cependant pas insoluble. Nous avons vu que ces difficultés d'application n'avaient pas échappé à l'attention de la commission extra-parlementaire de 1867, dont les études, consignées dans le rapport de M. Cerboni, devaient servir de base à la loi du 22 avril 1869. La commission avait hésité d'abord à exiger la corrélation des écritures du compte budgétaire et du compte patrimonial; puis elle s'était laissé convaincre par les arguments développés par M. Cerboni, et surtout par l'exemple qu'il avait pu invoquer à l'appui de sa proposition. Il n'y avait donc, semble-t-il, qu'à demander à M. Cerboni le secret de sa comptabilité, dès que se produisirent les premières difficultés d'application de la loi de 1869, et qu'à recourir à lui pour compléter et rendre pratique la grande réforme de la comptabilité publique, à laquelle il avait en 1867 si utilement collaboré. Il ne paraît pas que cette solution très simple ait été admise sans difficulté. Il convient d'ajouter que, si M. Cerboni avait appliqué dès 1865 sa nouvelle méthode d'écritures à la comptabilité du ministère de la guerre, ce n'était que d'une manière très sommaire; c'est seulement en 1873 qu'il donna une forme scientifique, dégagée des expériences timides et des tâtonnements inhérents aux premiers essais, à la comptabilité qui a pris son nom et qui est connue également sous la dénomination de logismographie.

L'application de la logismographie à la comptabilité de l'État fut prescrite par un décret ministériel en date du 15 juin 1877, rendu par M. Depretis, ministre des finances, sur la proposition de M. Cerboni, directeur général de la Comptabilité publique. M. Cerboni avait adressé au ministre, le 19 mai 1877, un savant rapport concluant à l'insuffisance de la partie double et à la nécessité d'adopter une comptabilité synoptique. Le décret du 15 juin 1877 abrogea l'instruction minis-

térielle du 4 septembre 1874 et ordonna que les écritures comptables seraient désormais tenues dans la forme réglée par le tableau de comptabilité annexé au décret, c'est-à-dire suivant la méthode logismographique.

Nous ne saurions résumer en quelques lignes l'exposé même sommaire des principes de la méthode cerbonienne aux développements multiples et complexes, compliqués peut-être en certains points. Toutefois, en laissant de côté toute considération étrangère à l'objet spécial de notre étude, nous croyons pouvoir préciser brièvement le caractère essentiel de la logismographie au point de vue du compte du patrimoine.

Nous avons vu que l'on reprochait à l'ancienne méthode des écritures en partie double d'exiger deux séries de comptes et de livres distincts, servant les uns à la comptabilité patrimoniale basée sur l'inventaire, les autres à la comptabilité financière, dont le point de départ est le budget. La logismographie évite cette complication d'écritures, source possible d'erreur dans la comparaison et le rapprochement des deux comptes; elle maintient ces deux comptabilités dans un parallélisme étroit et constant et les réunit dans un seul et même compte, le compte du propriétaire [1].

Le propriétaire, c'est-à-dire, au point de vue de la comptabilité publique, l'État, est intéressé aussi bien par les variations subies par les divers éléments de l'inventaire, que par les modifications apportées à l'exécution du budget. Dès lors, la situation au début et à la fin de l'exercice doit être le bilan de l'État; les inscriptions de débit et de crédit en cours d'exercice doivent être faites non seulement au regard de l'État-caisse, mais au regard de l'État-patrimoine. C'est la différence capitale qui existe entre la comptabilité établie sur les relations de l'État avec le Trésor, et la comptabilité procédant des rapports de l'État, propriétaire, avec la fortune nationale, patrimoine ou Trésor public.

Un extrait du Journal de la comptabilité publique, que nous empruntons au *Rendiconto generale* (1885-86), fera comprendre d'une façon plus nette et plus précise les règles qui président à l'enregistrement des opérations administratives dans la méthode logismographique et la concordance absolue qui est réalisée entre le compte du budget et le compte du patrimoine. (Voir le tableau ci-contre).

1. « La logismographie place en première ligne le compte du propriétaire, parce qu'elle a en elle-même le moyen de tenir en évidence, non seulement les faits et ces parties des faits qui modifient la situation économique dudit propriétaire, mais aussi toutes les variations dans les différentes espèces de la substance; ce qui est utile particulièrement aux grandes administrations. » (*Gen. et dével.*, p. 17, § 5.)

En mettant ainsi en relief le propriétaire — l'État — si justement appelé par M. Cerboni l'*ente padronale*, l'entité maîtresse, la clef de tout le système de comptabilité, la logismographie a dû adopter des règles d'enregistrement des faits administratifs, inconnues de l'ancienne méthode des écritures en partie double. Supposons que l'État aliène une partie de ses forêts pour une somme de 1,000,000 de francs. Dans la méthode cerbonienne on portera : 1° au crédit de l'État, 1,000,000 en argent ; — corrélativement au débit du Trésor, 1,000,000 en argent ; 2° au débit de l'État, 1,000,000 en bois ; — corrélativement au crédit du domaine forestier, 1,000,000. Dans la comptabilité en partie double, moins soucieuse de suivre avec détail la fortune nationale dans ses variations, on eût procédé tout autrement. On aurait raisonné ainsi : L'État est en même temps créditeur et débiteur de 1,000,000 : il est donc inutile de tenir compte de ces deux faits qui s'annihilent l'un l'autre ; il suffira de débiter le Trésor de 1,000,000 francs et de créditer le domaine forestier d'une pareille somme : d'où l'article : Trésor (doit) à Domaine forestier, 1,000,000 fr.

Mais cette formule, disent les logismographes, est incomplète et inexacte : incomplète, puisqu'elle ne fait pas apparaître, sinon par voie indirecte, le compte du propriétaire, le compte de l'État ; inexacte puisqu'elle donne à entendre qu'il y a des relations de débits et de crédits entre le Trésor et le domaine forestier, tandis que ses rapports existent seulement entre l'État d'un côté et d'autre part l'*agenzia* (agents et correspondants de l'État), Trésor et Domaine.

Cette observation a une très grande importance. Nous avons examiné le cas où l'exercice financier et l'exercice patrimonial ont chacun un compte distinct, tenu soit d'après l'ancienne méthode des écritures en partie double, soit d'après le système logismographique. Mais si nous nous plaçons dans l'hypothèse où la comptabilité publique n'envisage que l'exercice financier, nous voyons que l'aliénation d'une partie du domaine forestier va se traduire par une inscription au crédit de l'État, apparaître comme une recette, sans dépense corrélative, sans diminution dans la fortune nationale.

La logismographie appele permutations ou compensations les faits qui ne donnent lieu à aucune variation dans l'entité de la substance du propriétaire (*nell'entita della sustanza del proprietario*), c'est-à-dire en termes moins scientifiques et plus clairs, dans le patrimoine, mais à un simple changement, à une mutation dans les valeurs qui constituent ce patrimoine : par exemple une aliénation de forêts pour la somme de 1,000,000. Dans ce fait, il n'y a ni augmentation, ni diminution de la substance, mais uniquement un changement d'une valeur de 1,000,000 en forêts en une autre valeur de 1,000,000 en argent.

NUMÉRO DES COMPTES.	INDICATION DES OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES (RECETTES, DÉPENSES, ETC.)	MONTANT CUMULATIF DES ARTICLES *in partita doppia*	GESTION PATRIMONIALE. — BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET SES AGENTS ET CORRESPONDANTS. — L'État pour la gestion patrimoniale. Comptes spécifiques et statistiques. A, A *bis* 1.		Les agents et les correspondants pour la gestion patrimoniale. (Comptes juridiques.) B		GESTION FINANCIÈRE. — BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES MINISTÈRES CHARGÉS DE LA PERCEPTION. — L'État pour les recettes prévues et pour celles constatées. (Comptes législatifs.) C		Les ministères pour les recettes prévues et pour celles constatées. (Comptes administratifs.) D		BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES MINISTÈRES CHARGÉS DE LA DÉPENSE. — L'État pour les dépenses prévues et pour celles constatées. (Comptes législatifs.) E		Les ministères pour les dépenses prévues et pour celles constatées. (Comptes administratifs.) F		PERMUTATIONS ET COMPENSATIONS. — TOTAUX	INDICATION DES DÉVELOPPEMENTS
			Doit	Avoir.	Doit	Avoir.	Doit	Avoir.	Doit	Avoir.	Doit.	Avoir.	Doit.	Avoir.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	Actif et passif de l'exercice précédent... L'actif laissé par l'exercice 1884-1885 s'élève à fr. 6,030,935,193.90 et le passif à 12,802,767,616.99, d'où une différence de 6,765,632,453 *.	18,839,502,840.98	6,765,632.453	"	"	6,765,632.453	"	"	"	"	"	"	"	"	12,073,870,387.98	A, A-1, B
2	Prévision définitive des recettes.....	1,696,407,922.13	"	"	"	"		1,696,407,922.13	1,696,407,922.13	"	"	"	"	"	"	"
3	Prévision définitive des dépenses.....	1,707,312,768.72	"	"	"	"		"	"	"	1,707,312,768.72	"	"	1,707,312,768.72	"	"
4	Augmentation sur la prévision définitive des recettes.....	7,732,308.70	"		"	"	"	7,732,308.70	7,732,308.70	"	"	"	"	"	"	
5	Augmentation sur la prévision définitive des dépenses	20,920,372.39	"	"	"	"	"		"	"	20,920,372.39	"	"	20,920,372.39	"	"
.....	.....															
16	Diminutions dans les restes à recouvrer .	4,017,780.83	4,017,780.83	"	"	4,017,780.83		"	"	"	"	"	"	"	"	"
17	Augmentations dans les restes à payer...	1,284,258.85	1,284,258.85	"	"	1,284,258.85	"	"	"	"	"		"	"	"	"
.....	.....															
25	Augmentations survenues dans l'actif patrimonial de l'État.....	76,353,542.86	"	76,353,542.86	76,353,542.86	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"
26	Diminutions survenues dans l'actif patrimonial de l'État	94,318,296.43	94,318,296.43	"	"	94,318,296.43	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"
27	Augmentations survenues dans le passif patrimonial de l'État.	2,967,879.56	2,967,879.56	"	"	2,967,879.56	"	"	"	"	"	"	"	"		
28	Diminutions survenues dans le passif patrimonial de l'État...	16,060,033.57	"	16,060,033.57	16,060,033.57	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"

1. La somme la plus petite, l'actif (6,030,935,193.90) vient en compensation d'une partie égale de la somme la plus grande qui est ici le passif (12,802,767,616.99), on n'insère en A et en B que le passif net (6,765,632,453) et on porte dans la colonne 16 au nombre double de la somme la plus petite (6,030,935,193.90) pour en compenser l'excédent. De la partie non double compensation a été opérée en A et en B.

2. La colonne 3 dans laquelle sont inscrites toutes les opérations qui passent ensuite à la gestion patrimoniale ou à la gestion financière, est l'État commun à lequel viennent s'appuyer, autour duquel viennent se grouper tous les faits d'administration, que ces faits intéressent soit le patrimoine, soit le budget. Les sommes portées dans ces comptes patrimoniaux et budgétaires sont comme débit et comme crédit : dans la colonne des permutations et compensations, sont établies dans la colonne 3.

3. La gestion patrimoniale de l'État se scinde de deux manières différentes dans deux sections : les comptes A et A *bis*, d'une part, à proprement parlant, et d'autre part, et dont la seconde a trait aux augmentations et diminutions du patrimoine, les comptes A, appelés comptes patrimoniaux proprement dits dans le décret de 1877 ont reçu le nom de comptes spécifiques, comptes relatifs aux divers espèces, aux différents éléments du patrimoine ; on a voulu distinguer ainsi les comptes A des comptes de développement A *bis*, qui sont aussi des comptes patrimoniaux et qui sont plus spécialement dénommés comptes statistiques.

Coordonnée dans ses dispositions diverses et précisée dans ses moindres détails [1] par le décret du 15 juin 1877, la méthode logismographique fut appliquée pour la première fois dans le compte rendu général de l'administration de l'État pour l'année 1876, présenté à la chambre des députés par M. Depretis, ministre des finances, dans la séance du 22 novembre 1877 et dressé, quant au fond, conformément à la loi du 22 avril 1869. Mais quelque large que fût le programme tracé par la loi de 1869 la logismographie permettait d'aller au delà des prescriptions de la loi de comptabilité dans la voie de l'extension du contrôle législatif. Le contrôle s'était développé par degré depuis l'unification de l'Italie; il s'était affirmé d'abord par l'inventaire patrimonial, souvent ordonné et terminé seulement en 1871; puis, par la corrélation du compte du patrimoine avec le compte du budget (1869-1872); enfin, par la réalisation plus certaine de cette corrélation, grâce au système ingénieux des écritures logismographiques (1877). Pour que la réforme fût complète, il ne restait plus qu'à codifier en un seul texte de loi les réformes partielles successivement opérées; appliquer à la loi de comptabilité de 1869 les principes de la méthode cerbonienne; accroître encore, s'il était possible, le nombre et l'étendue des éclaircissements fournis aux chambres sur la fortune publique, et donner au contrôle parlementaire sa formule la plus complète et son expression la plus sincère. Ce fut l'objet des propositions de réforme qui se succédèrent presque annuellement à partir de 1877 et qui aboutirent en 1883 à une loi définitive sur l'administration et la comptabilité générale de l'État.

Édouard Campagnole,
Membre du Groupe d'économie politique et de finances.

1. Afin de faciliter aux comptables l'observation des prescriptions de la nouvelle méthode, et aussi sans doute pour prévenir le retour de l'opposition sourde qu'ils avaient manifestée quand on avait voulu leur faire adopter la comptabilité en partie double, le *Quadro di contabilita*, annexé au décret du 15 juin 1877, entre dans des détails vraiment minutieux : il ne compte pas moins de 343 pages in-4°, énumérant, dans plus de 300 tableaux, les colonnes du journal logismographique et des développements annexes et explicatifs, dans lesquelles doivent être reportées toutes les opérations qui intéressent la fortune publique.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Rothan. *La France et sa politique extérieure en 1867.* Paris, Lévy, 1887. — M. Rothan nous donne sous ce titre deux volumes d'une série d'ouvrages qui, une fois terminée, embrassera l'histoire extérieure de l'Empire de 1866 à 1871. Nous aurons ainsi, retracée par la main d'un acteur de ces grands événements, toute l'histoire diplomatique de ces quatre années. Époque mémorable, bien digne de tenter l'historien, pendant laquelle se sont accomplis les plus grands événements que l'histoire de l'Europe enregistre depuis deux siècles, époque néfaste pour la France, puisqu'elle commence à Sadowa et finit à Sedan, et dont les tristes enseignements justifient trop bien l'épigraphe placée en tête de ce livre : « Cives, ocives, vos oportet hæc omnia scire. »

Le grand fait qui domine l'année 1867 et auquel de près ou de loin se rattachent toutes les négociations diplomatiques, c'est l'effort continu de l'Allemagne et de l'Italie vers la constitution définitive de leur unité. Au commencement de l'année 1867 la tendance est à la paix, et dans cette sorte de congrès européen que réunit à Paris l'Exposition universelle, souverains et ministres sont prodigues de paroles rassurantes. Mais la trêve ne pouvait être de longue durée : M. de Bismarck allait poursuivre, avec les alternatives de temporisation et d'audace qui sont la marque caractéristique de sa politique, l'union intime de la nouvelle Confédération du Nord et des États du Sud. La formation d'un Parlement douanier unique fut un premier pas dans cette marche vers l'unité. Mais l'événement capital de cette année en Allemagne, celui qui est si gros de conséquences pour l'avenir, c'est la ratification par les parlements du Sud des traités d'union militaire conclus en 1866. Il ne manquait certes pas de patriotes prévoyants qui se demandaient quels avantages pouvait bien retirer l'Allemagne du Sud, riche, prospère, pacifique, de son union avec les habitants des plaines rudes et pauvres du Nord, avec ceux qui s'étaient donné pour mission de faire l'unité par le fer et par le sang; le sentiment national habilement surchauffé et la pression des ministres l'emportèrent; les conventions furent ratifiées.

La diplomatie française avait dû assister impuissante à ces progrès de l'unité allemande : l'intervention active n'aurait pu que surexciter davantage encore l'esprit allemand, et faire renaître cette peur de la France, qui a toujours été le meilleur auxiliaire de la politique de M. de Bismarck, et qu'il avait déjà si habilement exploitée en 1866. Cependant contre ces tendances envahissantes il était du devoir de ceux qui dirigeaient notre politique de se prémunir par de solides alliances. Un rapprochement avec l'Autriche semblait

indiqué par la similitude des intérêts, des craintes et des ressentiments : l'entrevue de Salzbourg eut lieu. Mais là encore la politique française porte la marque de cet esprit d'indécision que caractérise si bien M. Rothan, lorsqu'il dit : « Tout craindre, tout espérer, ménager tout le monde sans s'engager formellement avec personne, manquer toutes les occasions, en se persuadant qu'on est habile parce qu'on réserve l'avenir, telle était la politique du moment. » Dans cette entrevue qui mit en émoi toutes les chancelleries européennes, rien ne s'échangea que de vaines paroles et de platoniques protestations d'amitié. « A Salzbourg, a dit plus tard M. de Beust, nous étions comme des gentlemen riders en face d'un fossé : c'était à qui ne le franchirait pas. »

En Italie, la situation était la même; rendue plus triste encore par les souvenirs récents, par le regret cuisant d'avoir formé à nos portes du sang de nos soldats cette Italie unie, qui, dans l'espérance de l'Empereur, devait être notre alliée fidèle, notre appui constant dans les conseils de l'Europe, et que, dès le lendemain de la délivrance, nous trouvions partout et toujours dans le camp de nos adversaires. — Il y a des forces que l'on ne déchaîne pas impunément; les patriotes italiens ne devaient pas plus respecter les frontières pontificales que les patriotes allemands la ligne du Mein. Mais, malgré la faiblesse que l'Empereur ressentait pour l'Italie comme pour un enfant ingrat, il ne pouvait laisser protester la signature de la France mise au bas de la convention du 15 septembre, et Mentana vint à temps le rappeler un peu rudement aux convoitises italiennes. C'était un acte d'énergie nécessaire. Mais le lendemain la question romaine restait entière; les propositions de conférence de M. de Moustier se heurtaient à la froideur et à l'indifférence des puissances, peu désireuses de nous sortir d'embarras, et ce n'était certes pas le « jamais » lancé du haut de la tribune du Corps législatif par M. Rouher, qui pouvait aider à résoudre cette inextricable question. Elle allait peser pendant tout le reste de l'Empire sur notre politique, empêcher des alliances nécessaires en face des menaces prussiennes, et nous aliéner à jamais l'Italie, sans que celui-là même que défendait notre politique au prix de nos intérêts essentiels en manifestât un mouvement de reconnaissance.

Tel est le bilan de l'année 1867. Une Italie dorénavant hostile à moins de concessions qui répugnaient à notre délicatesse, une Allemagne menaçante, devenue entre les mains de la Prusse une formidable machine de guerre, obéissant à une impulsion unique, tel était le résultat de cette funeste politique des nationalités, utopie de rêveur, imposée par l'Empereur à ses ministres, et substituée à la sage et prévoyante politique traditionnelle de la France. Aussi, malgré le charme du style, malgré cette habileté d'exposition qui donne à ce livre l'intérêt passionnant d'un roman tragique, où s'agiteraient nos propres destinées, on ne peut quitter cette lecture sans tristesse; tristesse rendue plus amère encore par la clairvoyance que montrent au milieu de ces événements plusieurs des représentants de la France, et qui nulle part n'éclate plus vive et plus perçante que dans les dépêches de l'auteur même de ce livre.

L. Chènebenoit.

A. Crouzel, docteur en droit. *Etude historique, économique et juridique sur les coalitions et les grèves dans l'industrie.* — Paris, Arthur Rousseau, in-8°.

« C'est une étude qui est encore à faire, écrivait en 1880 M. Paul Leroy-Beaulieu, que celle des grèves et de leurs effets. » L'éminent économiste doit être satisfait : un mémoire sur les grèves obtenait en Belgique, en 1882, le prix Guinard, et, successivement, l'Institut de France, l'Académie des sciences morales et politiques de Madrid, enfin l'Académie de législation de Toulouse mettaient la question au concours.

Le lauréat de l'Académie de Toulouse, sans se laisser décourager par la publication antérieure des travaux de MM. J. Dauby et L. Smith, vient de faire paraître son œuvre et il a bien fait : pour des recherches aussi vastes, il y a place pour tous, et le livre récent de M. Charles Renault, sur l'histoire des grèves, en est une nouvelle preuve.

M. Crouzel a rassemblé les matériaux d'une vaste enquête; remontant même à l'antiquité, il a cherché à surprendre les causes des grèves connues, leurs prétextes apparents et leurs motifs réels, leur relation avec l'état économique du pays, enfin leurs résultats, les avantages ou les inconvénients qu'elles ont eus, tant pour l'ouvrier que pour la production industrielle en général.

Une enquête ainsi conduite, consciencieusement et sans idées préconçues, ne pouvait aboutir à une conclusion systématique; aussi l'auteur s'est-il également gardé et des récriminations des uns et des apologies des autres.

Tous les économistes sont maintenant d'accord pour proclamer la légitimité des grèves, mais la même unanimité ne se retrouve pas lorsqu'il s'agit de leur utilité. Suivant quelques-uns, la grève est toujours un mal. C'est un droit pour l'ouvrier, mais un droit dont son intérêt bien entendu lui interdit l'usage; toute grève aggrave la situation des classes laborieuses, et celles mêmes qui paraissent leur avoir donné gain de cause n'ont fait en réalité que hâter de bien peu, au prix des plus grandes privations, une amélioration que les forces économiques eussent amenée naturellement.

M. Crouzel n'est pas de cet avis. Il estime que les grèves ont pu contribuer à l'amélioration de la condition matérielle des travailleurs lorsqu'elles ne revêtaient pas un caractère anti-social, lorsque les ouvriers n'avaient pour but que d'obtenir certains avantages déterminés et non de désorganiser le capital qui les emploie. Elles ont augmenté l'indépendance des salariés dans la conclusion du pacte de travail, rendu les patrons plus attentifs aux demandes justifiées, diminué la durée de la journée, et même, dit M. Crouzel, fait hausser, dans une certaine mesure, le taux des salaires.

Mais, après avoir ainsi montré les avantages des grèves, l'auteur s'empresse d'en rapprocher les inconvénients, la dissipation des épargnes laborieusement acquises, la faim, la misère, et il conclut en somme que la grève ne doit être jamais qu'un remède extrême à une situation intolérable. M. Crouzel a raison : ce n'est pas la grève elle-même qui profite à l'ouvrier, c'est la possibilité de la grève, c'est cette action préventive grâce à laquelle il obtient toutes les satisfactions raisonnables que la situation économique lui permet de réclamer.

ALBERT DELATOUR.

Paul Dislère. *Traité de législation coloniale*. Paris, Paul Dupont, 1886, in-8°. — Il n'existait pas encore de codification systématique pour les lois qui régissent nos établissements d'outre-mer. M. Dislère comprenant tous les inconvénients que présentait une telle lacune s'est proposé d'y remédier en publiant un traité de législation coloniale.

Par les fonctions élevées que l'auteur a remplies au ministère de la marine et des colonies, il était mieux préparé que tout autre pour mener à bonne fin une entreprise aussi utile et d'aussi longue haleine. On pourra désormais s'éviter bien des recherches en consultant ce consciencieux et laborieux travail appelé à recevoir tant en France qu'aux colonies un accueil des plus favorables.

Le traité de législation coloniale se divise en deux parties. La première est subdivisée en neuf titres qui comprennent l'historique, les principes généraux de colonisation, les diverses organisations politique, administrative, judiciaire, municipale, financière, commerciale, industrielle et agricole, la législation coloniale, la colonisation libre, l'immigration et la colonisation pénale, matières aussi variées que complexes.

La question de l'organisation et du régime légal des pays de protectorat a été laissée de côté. M. Dislère s'occupera de cette étude quand elle pourra être faite plus utilement.

La deuxième partie qui comprend les tomes II et III contient tous les textes relatifs à l'organisation coloniale. Cette collection est fort précieuse en ce qu'elle évite bien des recherches.

Le livre de M. Dislère présente à notre époque d'expansion coloniale un vif intérêt, et de plus c'est un vade-mecum indispensable dans toute bibliothèque administrative ou politique.

Félix Faure. *Budgets de la France depuis vingt ans et des principaux États de l'Europe depuis 1870*. Paris, Guillaumin, in-4°, 1887. — M. Félix Faure, qui est un député consciencieux et un spécialiste distingué, a voulu se rendre compte du mouvement exact des faits auxquels il se trouve mêlé directement en sa qualité d'homme politique. Il a réuni en conséquence une masse de documents officiels dispersés dans les publications multiples que nos administrations prodiguent un peu au hasard, et les a condensés en un fort volume où abondent les chiffres intéressants. L'attention de l'auteur s'est portée principalement vers la situation financière, qui l'attirait avant tout, mais il ne s'est pas borné là; on trouve aussi dans son recueil des tableaux fort commodes concernant les chemins de fer, le commerce et la navigation, les forces militaires dans les principaux pays. Ce n'est là en somme qu'une compilation, d'ailleurs laborieuse, et M. F. Faure ne présente pas autrement son travail. Mais celui qui le parcourt avec réflexions peut y trouver matière à d'amples remarques et à des rapprochements instructifs.

N'est-il pas précieux de pouvoir faire sans longues recherches, et grâce au recueil de M. Faure, des comparaisons aussi frappantes que celles-ci? De

1868 à 1887, les dépenses générales de l'État passent de 56 à 97 francs par tête d'habitant. Cette augmentation prodigieuse des frais généraux provient de deux causes principales : l'aggravation colossale du service de la dette (13 fr. 50 cent. par tête en 1868, 33 fr. 85 cent. en 1887), et des dépenses militaires (14 fr. 40 cent. et 20 fr. 65 cent.). Combien de fautes et de malheurs sont résumés dans ces chiffres !

Il ne faudrait pas croire du reste que cette extension des frais de la gestion sociale soit particulière à la France. Le recueil de M. Faure permet de préciser les idées à ce sujet. Tous les États importants voient leurs dépenses augmenter, et cela est inévitable en règle. Puisque les nations croissent toutes plus ou moins vite, il est impossible que le coût de l'administration des intérêts généraux ne grandisse pas parallèlement. Mais cette croissance devrait être assez lente et régulière ; il n'en est point ainsi, parce que des causes artificielles viennent ajouter partout leur action à celle des causes naturelles. Les vastes combinaisons des politiques, les exigences du socialisme d'État, l'extension démesurée et envahissante du rôle gouvernemental, amènent dans presque tous les budgets des hausses rapides dont le poids retombe sur la masse des contribuables. Et dans celle-ci, une sorte de lutte s'établit entre les individus, chacun essayant de colloquer sur les épaules du voisin la plus forte part de sa redevance. C'est ainsi que l'esprit de fraude et de résistance se propage dans les populations, et vient relâcher les liens sociaux, en démoralisant ceux qui s'y livrent, en irritant les citoyens plus honnêtes devenus ainsi dupes de leur probité.

Les tableaux divers qui suivent les indications financières nous présentent ainsi un résumé singulièrement éloquent d'une série de faits considérables. Celui qui concerne les chemins de fer, par exemple, nous indique la progression suivante dans la mise en exploitation, de 1870 à 1885 :

France.....	1870 :	k. 17.179	en 1885 :	k. 32.491
Allemagne.....	—	19.619	—	37.535
Angleterre.....	—	25.153	—	30.983
Autriche.....	—	9.580	—	22.613
Russie	—	11.178	—	26.483

Les petits pays ne sont pas restés en arrière et ont fait de leur côté de grands efforts pour étendre leur réseau ferré. Il semble que pour certains États le but a été dépassé et la construction menée avec une promptitude un peu aventureuse. Il en est résulté une activité factice dans l'industrie et une hausse des prix dont les effets ont aggravé la crise économique.

En ce qui concerne la navigation, un fait frappe à première lecture des chiffres donnés par M. Faure. C'est la double supériorité de l'Angleterre tant au point de vue du tonnage total que de la capacité des navires. En France, nous trouvons (1885) :

Tonnes voiles.....	507,817;	navires.....	14,329
Tonnes vapeur.....	492,396;	—	937

soit une moyenne de moins de 36 tonnes par bâtiment à voiles, et de 525 tonnes 1/2 pour les vapeurs. Or l'Angleterre possède (1885) :

Tonnes voiles.....	3,417,000;	navires.....	16,609
Tonnes vapeur.....	3,960,000;	—	6,621

soit près de 206 tonnes par voilier, et près de 600 par vapeur. Il résulte de ceci de nombreux avantages pour nos voisins. Remarquons à ce propos que les chiffres donnés page 492 ne concordent pas avec ceux de la page 488; cela provient sans doute de la différence des sources, mais crée une incertitude qui fera quelque peu sourire les adversaires de la statistique.

Le volume de M. Faure n'en constitue pas moins un recueil commode à beaucoup d'égards pour fournir des indications générales, des points de repère, mais non pas une vue complète de chaque question. L'auteur l'aurait rendu beaucoup plus précieux encore en indiquant avec détail les sources auxquelles il a dû puiser.

L. P.

Th. Funck-Brentano. *Les Sophistes allemands et les Nihilistes russes.* Paris, Plon, 1 vol. in-8°. — Le XVIIe siècle ayant produit en France beaucoup d'œuvres fortes, le XVIIIe s'adonna surtout aux œuvres brillantes. Le premier s'était distingué par la vigueur, la sincérité et l'élévation de la pensée; le second voulut faire davantage et se laissa dominer par l'abus dans les mots, le sophisme dans les idées, surtout par l'erreur dans la méthode. Entraînés par quelques lourds penseurs allemands, comme les Pufendorf et les Wollf, qui avaient pris à tâche de substituer aux règles logiques enseignées par l'histoire les conceptions abstraites de leur cerveau, nos philosophes français se lancèrent sur leurs traces et s'appliquèrent à recouvrir d'un langage brillant des raisonnements obscurs, des théories sans consistance, des principes sans solidité, que la mode et la fatigue des esprits firent accepter comme de surprenantes nouveautés. Rousseau fut le grand instrument de cette mystification colossale, qui dévoya les sciences philosophiques, et dans l'ordre politique fit passer promptement la Révolution des pensées généreuses et pratiques de 89 aux sanglantes utopies de 93. Cette école, dont le secret consiste à imaginer de toutes pièces, dans le silence du cabinet et par la seule force du raisonnement *a priori*, des systèmes complets de philosophie et de politique, ne pouvait manquer d'exercer une influence immense sur tous les esprits tant soit peu chimériques et prêts à se poser, sans études pratiques préalables, en réformateurs des sociétés. Aussi a-t-elle créé un courant d'une puissance considérable, qui nous a traînés de révolution en révolution, et que nous commençons seulement à remonter après cent ans d'expériences amères.

Ce mouvement, lancé en Allemagne, développé en France avec une singulière puissance, conservé ensuite chez nous par des esprits attirés par

l'éclat des mots et la combinaison ingénieuse, mais artificielle des systèmes, fut repris au delà du Rhin dès la fin du XVIIIe siècle par Kant, l'inspirateur des sophistes allemands contemporains. C'est l'action de ce penseur et de son école sur les faits graves qui agitent aujourd'hui une grande partie de l'Europe, que M. F.-B. étudie dans son livre avec une vigueur et une originalité des plus intéressantes. Son travail représente à notre avis un des épisodes les plus notables de la lutte entreprise de nos jours contre ces creuses théories, pleines de suggestions dangereuses et de décevantes contradictions. En les combattant avec cette verve précise et hardie, M. F.-B. a entrepris à la fois une œuvre courageuse et une besogne extrêmement utile.

Le premier chapitre de l'ouvrage établit d'abord une distinction ingénieuse entre les *idées simples*, vraies, pratiques, qui, par la généralisation, contribuent à former des vues d'ensemble ou idées-types que l'auteur nomme *idées classiques*, c'est-à-dire fondamentales, et les *idées incomplètes*, composées d'éléments insuffisants pour donner le tableau achevé de telle ou telle combinaison de faits. Les idées générales ou classiques sont le propre des grands esprits, qui savent les dégager du rapprochement des idées simples. Les idées incomplètes se forment aisément chez les esprits médiocres, qui leur donnent une portée exagérée ou erronée, faute d'en voir tous les termes dans une puissante synthèse. Il était trop facile d'entraîner ces derniers dans la voie des combinaisons empiriques, et c'est là ce qui fit tout le succès de Kant et de ses imitateurs.

Kant fonda en effet tout son système sur ce fait prétendu exact, que les connaissances humaines se subdivisent en deux branches bien distinctes et formant comme deux fonctions séparées de l'esprit : les connaissances *a priori*, indépendantes de toute vérification expérimentale, et celles *a posteriori* qui procèdent de l'expérience. Il arrivait ainsi à supposer l'existence de tout un monde d'idées abstraites, formées par chaque intelligence dans les limites de sa fécondité propre et en dehors de toute observation directe et pratique. N'était-ce pas là ouvrir un libre champ aux rêveries, aux combinaisons les plus hasardeuses d'esprits mal équilibrés ou surchauffés par une préparation trop hâtive? N'était-ce pas surtout méconnaître ce principe établi déjà par quelques-uns de nos philosophes les plus clairvoyants et les plus sincères, constaté avec force par M. F.-B., de l'unité de la pensée humaine et de la corrélation intime qui doit toujours subsister entre nos idée en leur permettant de se vérifier les unes par les autres et de concourir ensemble à la recherche de la vérité?

La nécessité de ce lien entre les idées, Kant l'avait sentie, ses disciples la perdirent de vue et s'en tinrent à la théorie vague de la conception complète *a priori*, qui autorise toutes les fantaisies à défaut de l'expérience, seule capable de redresser les erreurs et de confirmer la vérité. Mais cette liberté perpétuelle de l'idée, toujours errante, jamais fixée par le fait précis, fit que chacun des adeptes de cette école se livra sans frein à l'impulsion plus ou moins capricieuse de son esprit, d'où la multiplicité des systèmes éclos en philosophie, en politique et ailleurs, et prêchés avec ardeur par des apôtres enfoncés dans une phraséologie prétentieuse et obscure, des-

tinée surtout à dissimuler le vide et l'incertitude de la pensée. Fichte, Schelling, Hegel, Schopenhauer lui-même, qui renie ses prédécesseurs, furent les grands prêtres de ce dogme élastique, renouvelé de nos jours par M. de Haartmann, sorti du domaine intellectuel et transporté dans celui des applications pratiques par les anarchistes de tous les pays.

M. F.-B. fait remarquer avec beaucoup d'à-propos comment ce système s'applique aisément aux combinaisons les plus variées. Avec Hegel, il devient la base du socialisme d'État et la glorification de la force. Avec Lassalle, Marx, Stirner, on en voit sortir les utopies radicales les plus surannées. Chez les Russes, intelligences saines et jeunes, déroutées par le mélange incohérent des antiques institutions locales et des organismes empruntés à des États déjà vieux, il inspire des plans de reconstitution entière que doit naturellement précéder une révolution générale. De même, dans l'ordre purement intellectuel, cette détestable manière de raisonner sur des nuages et de bâtir sur le sable produit le faux renoncement de Schopenhauer et le pessimisme artificiel de M. de Haartmann. Le résultat est le même des deux côtés.

La partie où M. F.-B. expose les progrès du nihilisme en Russie et montre comment il a pris racine dans la sophistique allemande est intéressante et nouvelle à tous les points de vue. On y voit l'individualisme étroit et exclusif sortir du moi transcendantal, et l'anarchie procéder directement de la théorie abstraite. Il indique enfin dans sa conclusion l'insuffisance des moyens employés pour combattre le mal. On semble prendre les nihilistes russes, dit-il très justement, pour de simples déclassés, qui veulent bouleverser la société pour s'y créer une situation. L'erreur est grande. Ce sont des esprits troublés par la fascination d'une philosophie fausse, agissant sur des imaginations vives et les bourrant d'idées incomplètes. Ils sont prêts à tout renverser, quitte à périr eux-mêmes sous les ruines de l'édifice social, parce qu'ils s'imaginent que la disparition totale des vieux moules permettrait le rétablissement d'un état de choses idéal rappelant le fabuleux âge d'or. Or, si l'on va au fond de leurs théories aussi nombreuses qu'eux-mêmes — car chacun peut se forger un idéal à sa fantaisie — on y retrouve toutes les conceptions élémentaires de la science politique. Ces initiateurs ne sont au fond que des plagiaires inconscients. Quelques mois d'études pratiques pourraient les en convaincre; ils se complaisent trop dans leurs rêves colorés pour en sortir volontiers. La persécution ne fait qu'augmenter leur haine pour une société qui ne les comprend point, et les enfoncer davantage dans les spéculations sans portée qui les empêchent de comprendre la société.

En résumé, le livre de M. F.-B. est intéressant, plein d'idées exposées souvent avec esprit. Il contribuera puissamment à redresser bien des faits que l'on a exploités contre nous, en rendant à l'esprit allemand et à son amour pour l'abstraction toutes les responsabilités qui lui appartiennent et dont on a si généreusement chargé l'esprit français.

Léon Poinsard.

Max Leclerc. *Les Peuplades de Madagascar*. Paris, Leroux, 1887. — La partie du grand ouvrage de M. Grandidier qui sera consacrée aux races de Madagascar n'a pas encore paru, et l'étude très complète que vient de publier M. Max Leclerc sera bien accueillie des ethnographes. La question qu'il traite est aussi difficile qu'intéressante. On sait combien d'émigrants d'origines diverses se sont établis à Madagascar. Notre confrère a analysé ce corps composite qui constitue la population de Madagascar, en a isolé les éléments et a marqué enfin la date et l'origine de leur arrivée. Une carte des routes des migrations complète son travail et résume les résultats auxquels il est arrivé. Il a été servi par une profonde connaissance des sources imprimées et manuscrites de l'histoire de l'île; on remarque le soin avec lequel il les cite et le parti qu'il a su habilement tirer des correspondances et mémoires que conservent les archives coloniales du ministère de la marine; il a trouvé dans les anciens documents qu'ont systématiquement négligés les auteurs anglais d'utiles renseignements sur des peuplades dont le nombre a diminué aujourd'hui, sur des traditions aujourd'hui oubliées et sur la distribution des races à Madagascar pendant les derniers siècles. M. Leclerc étudie successivement les Vazimbas, premiers occupants de l'île, de race bantou (ou cafre); les noirs d'origine océanienne; les Hovas, que l'anthropologie et la linguistique concordent à rapprocher des Malais et qui semblent être arrivées à la fin du VIIe siècle sur la côte orientale, et entre le IXe et le XIIe sur la côte occidentale, mais qui avaient peut-être été précédés, bien avant l'ère chrétienne, par des immigrants de même race; les Arabes dont les colonies nombreuses et prospères, établies dans l'île depuis le XVe siècle et accrues par de fréquentes migrations, ont exercé une grande influence sur les croyances religieuses des indigènes; les juifs, qui se sont répandus sur le littoral de Tamatave à la baie d'Antongil; les Indiens, dont les grands et les rois Sakalaves paraissent descendre et qui prennent pied, aujourd'hui plus que jamais, sur le littoral occidental; les forbans européens qui écumaient au XVIIe et au XVIIIe siècle la mer des Indes, et enfin les traitants fixés sur la côte depuis le commencement de ce siècle. Tels sont les éléments qui composent la population de la grande île que l'on nommait autrefois la France australe et dont la connaissance scientifique est due surtout aux voyageurs et aux missionnaires français. Le mémoire de M. Leclerc se distingue avantageusement des travaux anglais et allemands par la méthode, par la clarté, et par le soin avec lequel il a distingué les hypothèses des résultats certains déjà acquis à la science.

DELAVAUD.

Albert Chabrier. *Les Orateurs politiques de la France*. Paris, Hachette, 1888, in-16. — Ce volume n'est qu'un choix de discours prononcés dans nos assemblées politiques depuis le commencement du XIVe siècle jusqu'à 1830; mais l'idée ingénieuse qui a guidé le choix de l'auteur fait que, malgré sa forme didactique, ce recueil est d'une lecture attrayante et d'un véritable

intérêt. M. Chabrier s'est moins attaché à réunir les morceaux les plus brillants de l'éloquence politique française ou ceux dont la forme littéraire était le plus parfaite, qu'à présenter un tableau du progrès des traditions et de l'esprit français en politique, en mettant en lumière les discours qui en ont été à chaque époque, les plus éclatantes manifestations oratoires. C'est une œuvre de longue et aussi de modeste patience qu'il a entreprise; peut-être même M. C. a-t-il été trop modeste : il a hésité à enchâsser les discours qu'il citait dans des notices sur les orateurs, sur le milieu où ils ont vécu, se bornant à marquer sommairement dans quelles circonstances les discours ont été prononcés. Il y a d'ailleurs un charme singulier à regarder vivre de leurs vies diverses, mais côte à côte en quelque façon, et animés du même sentiment de la grandeur de la France, ces personnages que tant d'années et d'événements séparent, et de lire presque à la suite les unes des autres la circulaire de Louis XIV aux gouverneurs des provinces (1709) et les harangues de Vergniaud et de Danton sur la patrie en danger. Le volume ne nous conduit que jusqu'à la fin de la Restauration; mais le courant patriotique d'éloquence française ne s'est pas arrêté là : les discours de Guizot, de Thiers et de Gambetta offrent assurément, eux aussi, des modèles et des leçons que M. C. ne négligera pas, et nous devons espérer qu'il nous montrera dans une seconde édition ou dans un second volume cette tradition de l'esprit politique des orateurs des derniers siècles se perpétuant jusqu'à nos jours, tradition impérissable et héritage jamais amoindri.

R. K.

E. Falgairolle. *Montcalm devant la postérité*, étude historique. Paris, Challamel aîné, 1 vol. in-18. — Ce petit livre est l'œuvre d'un patriote, qui a voulu apporter sa pierre au monument élevé de nos jours à la mémoire de son valeureux concitoyen [1]. On a déjà beaucoup écrit sur les travaux de Montcalm; en résumant les recherches antérieures et en les complétant par des indications personnelles, M. E. F. nous a donné un volume intéressant où l'histoire du Canada français se trouve condensée à côté de la biographie du héros qui se sacrifia tout entier pour la défense de la colonie. C'est là une lecture à la fois instructive et réconfortante, qu'il faut conseiller à tous les jeunes Français.

Le même auteur vient de publier en outre chez Larose et Forcel une brochure intéressante au point de vue de l'histoire du droit français. Elle renferme une série de lettres écrites par l'illustre d'Aguesseau, ou par son fils sous sa direction, à un avocat bien connu alors, D. Bargeton, au sujet d'un projet législatif sur les substitutions, lequel rentrait dans l'ensemble des réformes étudiées par le grand jurisconsulte. L'étude substantielle qui accompagne ces lettres est digne d'éloges.

L. Poinsard.

---

1. Montcalm est né en février 1712 au château de Candiac, sis près de la petite ville de Vauvert, dont M. E. F. est originaire.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

Enseignement. — Le cours complémentaire de M. Louis Vignon sur la France dans l'Afrique du nord a commencé le 11 janvier courant.

Le 16 janvier M. de Colonjon, chef du personnel à la direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre, commencera ses conférences sur l'Enregistrement.

Concours de l'Académie des sciences morales et politiques. — Le prix Rossi pour 1887 (4.000 francs) a été décerné à M. Albert Delatour, ancien élève de l'École, membre du Groupe d'économie politique et de finances, rédacteur au bureau de statistique et de législation comparée du ministère des finances, pour un mémoire sur l'*Incidence de l'impôt*.

M. Albert Delateur avait été déjà couronné par la même Académie en 1885 (2,000 fr.), pour une étude sur *Adam Smith, sa vie, ses travaux et ses doctrines* [1].

Auditorat au conseil d'État. — Ont été reçus au concours de 1887 : MM. Rousselle, Texier et Chapsal, tous trois anciens élèves de l'Ecole.

GROUPES DE TRAVAIL

Groupe de finances et d'économie politique. — M. Léon Say, président. *Séance du 22 décembre 1887*. Distribution des travaux. — M. Eymond étudiera les comptes spéciaux du Trésor; M. Delanney, la vicinalité en France; M. E. Campagnole, le contrôle préventif de la cour des comptes italienne; M. Passy, le régime successoral belge; M. Poinsard, l'emploi des fonds des caisses d'épargne; M. Cathrein, les différentes lois étrangères sur le droit d'initiative des chambres en matière de lois de finances; M. Marcé, le contrôle judiciaire de la cour des comptes italienne; M. de la Rupelle, la liquidation des dépenses de guerre du premier empire.

Groupe de droit public et privé. — M. Ribot, président. — *Séance du 21 décembre 1887*. — M. Harbulot étudiera l'histoire des finances communales; M. Merlin, le contentieux administratif en Prusse; M. Léouzon Le Duc, l'histoire du budget des cultes; M. Mather, la constitution hongroise; M. Piot, l'histoire des rapports de la papauté avec le royaume d'Italie; M. Chaubard, la question des municipalités cantonales; M. Devillers, l'organisation municipale de New-York. — M. Fauchille lira prochainement une étude sur les clauses des conventions monétaires en matière de frai; M. Harbulot, un travail sur l'application à l'Algérie de la loi municipale de 1884.

1. Voir le compte rendu de ce livre dans les *Annales* du 15 juillet 1886, page 474.

Groupe d'histoire et de diplomatie. — M. Albert Sorel, président. — *Séance du 19 décembre 1887.* — M. Kœchlin et M. Delavaud liront prochainement leurs mémoires sur la politique française au Congrès de Rastadt (suite et fin), et sur les rapports de la France avec l'Espagne sous le Directoire. Un fragment de la bibliographie de l'histoire diplomatique sera prochainement en état d'être publié.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES

La Société des anciens élèves et élèves de l'École a organisé une série de conférences qui auront lieu le mercredi soir, à huit heures et demie, dans le nouvel amphithéâtre, à partir du 25 janvier.

M. Léon Say, de l'Académie, traitera le 25 janvier de *David Hume économiste*, puis, auront lieu les conférences ci-après :

1er février. — M. Aynard, vice-président de la Chambre de commerce de Lyon : *Lyon et l'industrie lyonnaise;*

8 février. — M. E. Lavisse, directeur des études historiques à la Faculté des lettres : *La Prusse avant le grand Électeur;*

7 mars. — M. Léveillé, professeur à la Faculté de droit : *La question pénitentiaire;* I, *la prison;* M. Léveillé, II, *La transportation.*

14 mars. — M. Albert Sorel, professeur à l'École : *Tolstoï historien;*

21 mars. — M. Henry Fould, membre de la Chambre de commerce de Paris : *Considérations générales sur le commerce d'exportation de la France.*

Tous les élèves de l'École seront admis à ces conférences; un certain nombre de cartes d'invitation seront mises à la disposition du public.

—

Le premier dîner mensuel de la Société a eu lieu, le 5 décembre dernier, au Cercle historique. Le dîner de janvier aura lieu après la fin du concours pour le ministère des affaires étrangères.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Histoire, diplomatie, politique.

Revue des Deux Mondes. — *15 Septembre*. Vogüé. Villars diplomate. — Faguet. Mme de Staël. — *1er octobre*. Broglie. Marie Thérèse impératrice (suite). — *15 octobre*. Houssaye. La France en 1814. — A. Leroy-Beaulieu. La religion en Russie. — Burnouf. La France dans le Levant. — *1er novembre*. G. Rothan. La Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée. — *15 novembre*. Broglie (suite) — De La Gravière. L'expédition du Tage — *1er décembre*. Broglie (suite). — A. Rambaud. Le duc de Richelieu en Russie et en France. — Valbert. La politique et le politicien. — *15 décembre*. C. Rousset. La conquête de l'Algérie. — Rothan (suite).

Le Correspondant. — *10 novembre*. Forneron, VII. — Le gouvernement anglais et son avenir. — *25 novembre*. Le maréchal de Moltke. — La jeunesse de Charles-Albert. — Le cardinal Guibert. — *10 décembre*. Falloux. Mémoires d'un royaliste. — Moltke, II. — Charles-Albert, II. — Cardinal Guibert, II.

Le Mémorial diplomatique. — *N° 45*. Le discours de M. de Crispi. — *N° 46*. Les éventualités en Allemagne; la question bulgare; discours de MM. Salisbury et Kalnocky. *Nos 47-48*. La transmission du pouvoir dans l'empire allemand; la France en Suède. — *N° 49*. Hongrie et Russie. — *N° 50*. La navigation du Danube. Documents, correspondances, etc.

Nouvelle Revue. — *15 décembre*. Paul I et Bonaparte.

Revue du Monde Latin. — *Novembre*. L'indépendance du Brésil, 1820-1823. Le cardinal Lavigerie. — La Roumanie contemporaine.

Revue britannique. — *Octobre*. Le Péril radical. — Le mouvement littéraire dans les pays slaves. — Paris sous la Révolution.

Revue suisse (Lausanne). — *Septembre*. Decrue. La cour de France et la société au XVIe siècle (suite). — *Novembre*. Decrue (suite). — *Décembre*. Louis Leger. Les premières ambassades russes à l'étranger.

Revista de España. — *N° 467*. Historia de la civilization iberica. — *N° 468*. Paginas mas notables de España en el siglo XIX. — *N° 469*. Historia de la civilization (suite).

The XIXth Century (Londres). — *Octobre*. Gladstone. Ingram's History of the Irish Union. — The position of the Unionists. — The parliamentary break down. — *Décembre*. M. Gladstone and the Irish Union.

Fortnightly R. (Londres). — *Septembre*. Is a national party possible? — *Novembre*. Secrets societies in the two Sicilies. — E. Castelar. The Papacy and the temporal power. — *Décembre*. A partition of Turkey.

Contemporary R. (Londres). — *Octobre*. M. Katkoff. — History of Zebehr Pasha, II. — *Novembre*. Zehber Pasha, III. — Views about India. — Life and thougt in the U. States. — *Décembre*. Life and thought in Germany.

Political Science Quarterly (New-York). — *N° 3*. The cause of Secession.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Octobre*. Stein und Gruner in Œsterreich. Katkow und seine Lobredner. — *Novembre*. Stein, etc. (suite). — *Décembre*. Stein, etc. (suite). — Der Herzog von Broglie.

Unsere Zeit (Leipzig). — *Octobre*. Preussen und Deutschland in den Jahren 1879 bis 1889. — Italien und das Papatthum. — Zur neuern Geschichte der Niederlande. — Die franzosische Mobilmachung. — *Novembre*. Preussen und Deutschland, etc. (suite). — Die Verdrängung des Deutschthums in den Ostseeprovinzen. — Italien, etc. (suite)

— Serbien in den Jahren 1868 bis 1887. — *Décembre*. Die Verdrangung, etc. (suite). — Serbien, etc. (suite).

Preussische Jahrbücher (Berlin). — *Octobre*. Ein französischer Parlamentotreit unter Ludwig XV. — Charakterzüge der französischen Volksschule. — *Novembre*. Russland von 1881-1887. Russische und türkische Heerführer im Kreige 1877-1878. — *Décembre*. Russland, etc. (suite). Etivas Kriegsgeschichtliches.

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — *N° 2*. Algaroth und Manstein. — Russland und Persien in ihrenwechselseiligen diplomatischen Begiehungen.

Finances, économie politique.

Bulletin du ministère des finances. — *Septembre*. Décret sur le régime des sucres. — Impôt 3/0. — Commerce des boissons. — Contributions et revenus de l'État. — Commerce extérieur. — Tarif douanier indo-chinois. — Propriété foncière en Océanie. — Droits de marché en Tunisie. — Dettes publiques en Europe. — Belgique : régime des tabacs, bières, vinaigres; privilège des salaires; l'ivresse. — Allemagne : production des sucres. — Angleterre : faillites; revenu intérieur; progrès matériel. — États-Unis : les prix. — Egypte : commerce. — Chine : circulation monétaire.— *Octobre*. Régime des boissons. — Prix des pensions dans les lycées. — Propriétés bâties. — Contributions et revenus. — Prix des soies et laines, 1886. — Patentes en 1885. — Algérie : dép. et rec. dep. 1830. — Réunion : régime des tabacs. — Indo-Chine : organisation; budget; commerce. — Angleterre : les spiritueux; le commerce ext. 1886. Allemagne : les dettes. — Autriche : budget 1888; commerce. — Chine : commerce; revenus. — *Novembre*. Conversion du 4 1/2. — Budget extr. 1888. — Contributions et revenus. — Commerce. — Situation des communes 1887. — Algérie : commerce ext. — Tunisie : lignes télégraph.; budget. Belgique : industrie; salaires; matériel des services publics; budget.— Autriche : budget commun 1888; budget hongrois 1888; régime des sucres. — Italie : situation financ. des communes; discours royal. — Espagne : boissons. — Norwège : marine marchande. — Russie : budgets provinciaux.

Revue du monde latin. — *Décembre*. Le budget des cultes.

Réforme sociale. — *1er octobre*. Stourm. La spécialisation en matière de budget. — C. des Fosses. Le Maroc. — Bertheault. La grève de Montataire. — Des Rotours. L'arbitrage et la conciliation. — *15 octobre*. H.-S. Maine. Les finances de l'Inde. — Le droit successoral fribourgeois. — La Russie et la Pologne agricoles. — Sedley. Les affaires d'Irlande. — *1er novembre*. De Carné. Le domaine congéable. — De Bigemont. Notre colonisation dans l'Afrique du Nord. — *15 novembre*. 2e session du congrès des œuvres sociales à Liège. — Assirelli. L'agro romano. — Saglio. La petite propriété. — Les régimes de communauté. — *1er décembre*. Hulot. L'habitant canadien. — *15 décembre*. Populations rurales de la Pologne. — Hulot. L'Indien canadien. — Institutions de prévoyance des mines de Saint-Bel.

Revue des Deux Mondes. — *1er novembre*. Grad. Le socialisme d'État dans l'Empire allemand. — *15 décembre*. D'Haussonville. Le combat contre le vice.

Mémorial diplomatique. *Nos 44-45*. Le monopole de l'alcool en Hongrie.

Revue suisse (Lausanne). — *Octobre*. E. Naville. La condition sociale des femmes. — *Novembre*. Naville (suite). — *Décembre*. E. Naville (suite).

Revue internationale de l'Enseignement. — *Décembre*. L'Enseignement commercial.

La Science sociale. — *Octobre*. Voyage social autour d'un château en Limousin. — La boulangerie parisienne. — Comment Montesquieu a comparé les sociétés. — *Novembre*. Le manifeste du comte de Paris. — Comment Montesquieu a établi sa classification sociale. — *Décembre*. Les décorations et le sentiment public (suite).

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — *N° 2*. Die Dampschiffahrt auf Russlands Binnengewässern. — *N° 3*. Russlands auswärtiger Handel 1886.

The XIXth Century (Londres). — *Septembre.* The working of School Banks.

Fortnightly Review (Londres). — *Octobre.* The physical condition of the masses. — Wealth and the working classes, IV. — *Décembre.* The sweating system.

Contemporary R. (Londres). — *Octobre.* The fall of prices. — The railway quest. in Manitoba. — *Novembre.* The fall of prices (suite). — *Décembre.* Bimetallism. — Schools of commerce.

Political Science Quarterly Review (New-York). *N° 3.* The interstate commerce law. — State control of industry in the 4th Century.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingue). — *N° 4.* Finanzwissenschaft und Staatssozialismus.

Unsere Zeit (Berlin). — *Octobre.* Ueber Arbeitenwohnungen. — Die Gewerbeinspection in Œsterreichs. — *Novembre.* Reichs-Einkommensteuer und Reichs-Erbschaftssteuer.

Jarbücher für Nationalœconomie (Jéna). — *N° 4.* Die Reform der Zuckersteuer, etc. — Nationalœkon. Gesetzgebung. — Die Getreidepreise im preussischen Staate von 1765-1788. — Beträge zur Beurtheilung der Preisreduktion in den 80er Jahren. — *N° 5.* D Proj ec kt einer algem. obligat. Alters und Krankenversicherung in England. — Gesetzgebung. — Varia.

Finanz Archiv (Stuttgard). — *2e vol.* Das Kanoralistiche studium im Baden. — Auswartigen Versicherungs-Anstalten auf Gegenseitigkeit mit direktensteuern im Baden. — Die Wehrsteuer. Die Reform der Bierbesteuerung. — Varia.

Législation, droit public.

Revue des Deux Mondes. — *15 octobre.* Les institutions locales en France. — *1er décembre.* Beaussire. La protection légale de l'honneur.

Revue d'administration. — *Septembre.* Les conseils généraux. — Jurispud. et chron. — *Octobre.* Conseils gén. (suite). — *Novembre.* La question du juge ordinaire en matière administrative. — De l'assistance publique dans les communes rurales. — De la compétence en matière d'offres de concours pour travaux publics.

Revue de droit international (Gand). — *N° 4.* Conflits de lois en matière d'abordage. — Occupations de territoire. — Blocus pacifique. — Mesures sanitaires internat. — Le droit commercial maritime et le congrès d'Anvers. — Limitation conventionnelle des armements et effectifs.

Archives diplomatiques. — *Août-Septembre.* Traités divers. Rapports de sir H. D. Wolff sur l'administration de l'Égypte — Affaire Culting. — Négociations anglo-russes relatives à l'Afghanistan. — Affaires diverses. — Lois et Documents. Chronique.

Correspondant. — *10 novembre.* Les étrangers en France.

Journal du droit international privé. (*Journal Clunet*). — *Nos IX-X.* De l'organisation judiciaire en Egypte. — Répression du duel en Belgique. — Exécution des jugements étrangers dans la République Argentine. — Condition des étrangers en Roumanie. — De la mer territoriale et des navires. — Divorce; conversion en Belgique d'une séparation de corps prononcée à l'étranger entre étrangers. — Police des étrangers en France. — Chronique: affaires Altmayer, Bernhard, Jérôme, de Raon-l'Étape, Bareillier, de la *Ville-de-Victoria,* Hillairaud. — Jurisprudence. — Divers.

The XIXth Century (Londres). — *Septembre.* The capacity of women. — Electoral facts of 1887. — *Novembre.* An Anglo-American Copyright. — How to solve the Irish-land question. — *Décembre.* Irish Land purchase.

Fortnightly R. (Londres). — *Novembre.* The British army. — *Décembre.* The British army. II. — The Thames.

Law quarterly (Londres). — Q. *Octobre.* The origin of rights of common. — The division of property into personal and real estate. — Hindu law in Madras.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingue). — *N° 4.* Uebersicht ueber die vertrage Gesetze und verordnungen des jahres 1886. —

Ueber die vorbildung zum höheren Verwaltungsdienste in den deutschen Staaten.

Revista de España. — *N° 467.* Incompatibilidades parlamentarias. — *N° 469.* Congreso literario internacional.

Géographie, affaires coloniales.

Revue britannique. — *Septembre.* La principauté de Monaco. — Les Achantis. — *Octobre.* A travers les pampas de l'Amérique du Sud. — Les colonies pénales françaises. — *Novembre.* Le partage politique de l'Océanie.

Bulletin de la Société de géographie. — *N° 3.* De Fez à Oudjda. — Les ports du Tonkin. — Le Thibet oriental.

Revue des Deux Mondes. — *1er Novembre.* Jugement d'un nègre sur la race nègre.

Correspondant. — *10 Novembre.* Le bilan de la politique coloniale, II. — *25 novembre.* Le canal des Deux-Mers. — Le socialisme d'État en Angleterre.

Revue suisse (Lausanne). — *Octobre.* Le canal de la mer du Nord à la Baltique. — *Novembre.* La navigation transatlantique.

Revue française de l'étranger et Exploration. — *N° 37.* Itinéraire d'Insalah à Itelès. — Amguid, sur la route du Soudan. — Le canal des Deux-Mers. — Le bassin de l'Orénoque. — J. de Brazza au Congo. — Le Soudan français. — Affaires coloniales, etc. — *N° 38.* Le canal de Panama. — Explor. du Rio San Francisco. — Affaires coloniales, nouvelles, renseignements commerciaux, etc.

The xixth Century (Londres). — *Octobre.* The new Afghan Frontier. — *Novembre.* British missions an missionaries in Africa. — *Décembre.* Flamingoes at home. — Mohammedanism in Africa.

Politicial Science Quarterly (New-York). — *N° 3.* England and the Colonies.

Contemporary Review (Londres). — *Novembre.* Central Asia. A military problem.

Revista de España. — *N° 468.* Africa tropical. — *469.* Las reformas en las Filipinas.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Octobre.* Tunesien als französische Colonie. — *Novembre.* Kairuan. — *Décembre.* Reisen in Deutsch-Afrika.

Russische Revue. — *N° 2.* Historischer Ueberblick über die Kolonisation des Schwarzmeer. — Küstengebiets des Kaukasus. — *N° 3.* Die Eroberung des Turkmenenlandes und die Bedeutung desselben für Russland.

Revue coloniale (Amsterdam). — *Novembre.* Die chinesischen Zukunfts Eisenbahnen. — Le gibier et la chasse à Java. — Die Republiken von Spanish America. — Colonies et protectorats français. — Korea. — *Décembre.* Les chemins de fer du Tonkin. Voyage en Sénégambie.

Petermanns Mitteilungen (Gotha). — *Septembre.* Ueberblick ueber den geologischen Bau des Afrikan. Continents. — Geographie von Fernando Poo. — Expedien nach Transkaspien 1886. — *Octobre.* Das südliche Kolonien Gebiet von Rio Grande do Sul. — Die religiösen Vorstellungen und einige Gebraüche der Zentralen Eskimos. — *Novembre.* Kings Reisen im Somal 1886. — Farini und die Kalahari. — Neue grenzen zwischen Russland und Afghanistan.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

Prêté, conform au bordereau
F. Alcan
Gérant

ERRATA

(DU TOME II, 1887).

—

Page 13, dernière ligne, au lieu de : le personne — lire : le personnel

Page 54, ligne 3, au lieu de : forment trois groupes — lire : forment trois ou plutôt quatre groupes

Page 71, ligne 5, au lieu de : « au revers occidental des Alpes » — lire : au revers des Alpes occidentales

Page 74, ligne 23-24, au lieu de : et jusqu'au commencement — lire : et jusque dans le commencement

Page 86, ligne 7, au lieu de : il y a dix ans — lire : il y a vingt ans

Page 117, ligne 24, au lieu de : conglualio — lire : congualio

Page 248, ligne 26, supprimer les mots était résolu à donner

Page 424, note 2, ligne 5, au lieu de V, III — lire : *T.* III

Page 428, ligne 32, au lieu de : « Le comte de Kilmarnoch, » écrit-il d'Édimbourg — lire : écrit-il cependant d'Édimbourg

Page 430, ligne 11, au lieu de : et en sachant avoir le courage de n'en désespérer jamais — lire : en sachant

Page 436, ligne 21, au lieu de : Lord Simpill — lire : lord Sempill.

Page 441 ligne 9, au lieu de : sur le sol anglais et, d'un autre côté, à envoyer — lire : sur le sol anglais, et, d'un autre côté, à accorder

LES DISCORDES DE LA COALITION EN 1793.

Le 23 janvier, deux jours après l'exécution de Louis XVI, la Russie et la Prusse conclurent à Pétersbourg le traité du second démembrement de la Pologne. Ce rapprochement de dates est significatif. Il définit et juge l'esprit de la première coalition.

Dès le mois de septembre 1792, au retour de son expédition avortée en France, Frédéric-Guillaume avait déclaré que, si l'indemnité territoriale que Catherine lui avait promise, pour l'engager dans la guerre, ne lui était pas assurée en Pologne, il ne consulterait plus que ses intérêts. « Le roi de Prusse nous a mis le marché à la main, disait le ministre russe Marcof; et si nous y avions fait quelques difficultés, il aurait incontinent fait sa paix séparée avec ces scélérats de Français [1]. » Catherine aurait mieux aimé régenter toute la Pologne que d'en acquérir une partie et d'en livrer une autre aux Prussiens. Elle consentit au démembrement, mais elle stipula que l'Autriche serait exclue de l'opération. Elle prit, pour son compte, 3,000,000 de Polonais et en attribua 1,500,000 à Frédéric-Guillaume. Quant à l'Autriche, les co-partageants se réservèrent de lui faciliter, le cas échéant, l'échange des Pays-Bas contre la Bavière, « en y ajoutant, disait le traité, tels autres avantages qui seront compatibles avec la convenance générale ».

Voilà de quoi s'occupaient les croisés de 1792, dans le temps même où le déplorable objet de leur croisade, le roi de France, montait sur l'échafaud. On put croire un instant que les cours européennes allaient, sous le coup de l'indignation, de la colère et de la peur, suspendre leurs rivalités, faire une trêve d'intrigues, et se liguer pour défendre le principe commun de leur puissance. L'Angleterre, la Hollande, l'Espagne, Naples entrèrent dans la coalition de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie et de la Sardaigne. La Hollande était divisée, l'Espagne débile, Naples impuissante; la Russie refusait de donner des troupes et la Sardaigne implorait des secours. L'Angleterre seule apportait une force vive à la coalition. Elle lui donnait un

1. Zeissberg, *Quellen zur Geschichte der Politik Œsterreichs*, 1793-1797, I, p. 102.

chef et un trésor. « C'est une guerre d'extermination qui commence », déclara William Pitt. Il prêcha la levée en masse de la vieille Europe, et chercha partout des mercenaires.

Macaulay lui reproche d'avoir mis dans cette œuvre trop peu d'enthousiasme et trop de calcul. « Il aurait dû proclamer une guerre sainte au nom de la religion, de la morale, de la propriété, de l'ordre, du droit public, et il aurait pu ainsi opposer aux factions une énergie égale à la leur. » Alors même que Pitt aurait conçu ce dessein, l'Europe se serait refusée à l'exécuter. Cet appel aux principes se serait étouffé dans le vide. La propriété, l'ordre, le droit public, la religion étaient aussi gravement attaqués et violés en Pologne par les agents de deux des monarques coalisés, qu'ils l'étaient en France par les Jacobins. Possession légitime de l'État, traités signés solennellement, propriétés de la couronne, biens des particuliers, tout y était atteint. Ce n'étaient que parjures, coups de force, séquestres et spoliations. « Les Polonais fidèles à leur patrie furent exilés, emprisonnés », écrit un émigré français qui servait dans l'armée russe [1]; « des confiscations partielles annoncèrent qu'aucune propriété ne serait plus sacrée, et que l'avidité des courtisans de Catherine dévorait d'avance et engloutirait bientôt les plus belles possessions des propriétaires de la Lithuanie et des provinces de Volhynie et de Podolie. »

Pitt parla donc à l'Europe le langage que l'Europe était capable de comprendre : il fit appel aux passions et aux calculs. La plupart des Anglais qui soutenaient son gouvernement n'auraient pas compris une autre politique. S'ils s'enorgueillissaient de venger la majesté royale outragée et de défendre la foi chrétienne menacée par l'impiété révolutionnaire, ils entendaient bien prendre, du même coup, leur revanche de la guerre d'Amérique, assurer leur suprématie sur les mers, conquérir les Antilles, expulser les Français de la Belgique et les réduire pour un demi siècle à l'impuissance. Ils renouvelaient contre la France révolutionnaire la lutte formidable engagée, au commencement du siècle, contre la France catholique de Louis XIV. Il leur fallait, comme au temps de la guerre de succession d'Espagne, coaliser tous les ennemis, tous les rivaux, tous les jaloux de la France. L'Angleterre ne les pouvait coaliser que par les intérêts. Ces intérêts, seul ciment possible de la coalition, y introduisaient, dans le moment même où ils semblaient la sceller, un irrémédiable dissolvant.

Pitt comptait sur l'Autriche. Les raisons qui l'avaient autrefois liée

1. Mémoires inédits du comte de Langeron : *Révolution et campagne de Pologne*. Affaires étrangères.

à l'Angleterre lui commandaient de renouer l'alliance. L'Angleterre avait besoin de soldats, l'Autriche avait besoin d'argent, l'une et l'autre voulaient mettre les Pays-Bas hors des prises de la France. Cette question des Pays-Bas fut cependant la principale difficulté de leurs négociations.

Lorsque Pitt entama les pourparlers, il trouva la cour de Vienne sous le coup de la révélation du traité du 23 janvier. La nouvelle en était arrivée le 23 mars. Elle amena une révolution dans le gouvernement autrichien, et décida l'entrée dans la chancellerie, avec voix prépondérante, de l'homme le moins disposé à comprendre une coalition de principes et le mieux fait pour aigrir, en la passionnant, une politique de rivalités, de trocs et d'enchères : le baron de Thugut. Cet ancien affilié de la diplomatie secrète de Louis XV et ci-devant pensionnaire de la cassette de Louis XVI, considérait avec indifférence le sort de la famille royale et avec scepticisme les progrès de l'esprit révolutionnaire. Il n'avait d'ardeur que pour l'agrandissement territorial de la maison d'Autriche et d'aversion prononcée que contre la Prusse. Ces deux sentiments gouvernèrent toute sa politique et formèrent toute sa raison d'État. Cette politique s'annonce dans un mémoire qu'il soumit à l'empereur quelques semaines avant son entrée définitive au ministère[1]. Sa constante préoccupation est que l'Autriche ne sorte pas sans dédommagement « d'une guerre qui aura probablement agrandi toutes les autres cours ». Ce dédommagement, Thugut le cherchera partout à la fois, en Pologne, aux dépens d'une république chrétienne, amie et coreligionnaire de l'Autriche ; en Allemagne, aux dépens de la Bavière, sa confédérée ; en Italie, aux dépens de Venise, la plus inoffensive des puissances neutres ; en Orient, aux dépens du Sultan, le moins Jacobin de tous les potentats ; en France enfin, aux dépens de la monarchie même que la coalition prétend y restaurer. On voit ce ministre captieux, avide et agité, enchevêtrer les trames les plus contraires, s'efforçant de s'assurer des bénéfices dans toutes les combinaisons, des garanties dans toutes les entreprises, un lot dans toutes les loteries, et de ne sacrifier les avantages d'aucun système, sauf de celui du désintéressement.

Il eut tout de suite l'occasion de se déclarer. Le 25 mars, Dumouriez avait offert au prince de Cobourg, commandant en chef des forces impériales aux Pays-Bas, de marcher sur Paris et d'y rétablir la monarchie. Il demandait à Cobourg de le laisser faire, de l'appuyer au besoin et d'annoncer, dans tous les cas, que l'Autriche ne ferait point de conquêtes. Le pacte fut conclu le 5 avril. L'empereur et son

1. Vivenot, *Quellen*, II, p. 490.

ministre, instruits des propositions de Dumouriez, ne les acceptèrent que pour abuser contre la France de la trahison de ce général. L'empereur, écrivait Thugut dans les premiers jours d'avril [1], se soucie assez peu de savoir qui dominera la France. « Ce qui est essentiel pour son service est de se rendre maître d'une aussi grande étendue de pays qu'on pourra, afin de faire la loi au parti qui, en dernier résultat, aura prévalu et l'obliger d'acheter la paix et la protection de l'Empereur, en lui cédant cette partie de ses conquêtes que Sa Majesté jugera de sa convenance. » C'est avec cette arrière-pensée que François II ratifia, le 10 avril, l'armistice conclu le 5 juin par Cobourg, et manda à ce prince de rompre la trêve : il estima que le jour où cet ordre arriverait, la confusion, par le fait même de l'armistice et de l'entreprise de Dumouriez, serait assez grande en France pour que l'Autriche fût en mesure d'en tirer tout le profit qu'elle en attendait [2].

Quand ils raisonnaient de la sorte, François II et son conseiller étaient bien sûrs de s'accorder au ton de leurs alliés et de ne contrarier ni les précédents ni la coutume. Cobourg avait invité les représentants des puissances coalisées à délibérer sur les arrangements où il était entré avec Dumouriez et sur les mesures qui s'en devaient suivre dans la conduite générale de la guerre. Cette conférence eut lieu le 8 avril, à Anvers [3]. Elle réunit le duc d'York, chef de l'armée anglaise; lord Aukland, ambassadeur du roi George en Hollande; le prince d'Orange et son fils; le comte Keller, ministre de Prusse à La Haye; le lieutenant général prussien Knobelsdorf, remplaçant le général en chef Brunswick; le comte Stahremberg, ministre impérial en Hollande; le comte de Metternich, plénipotentiaire de François II aux Pays-Bas; le prince de Cobourg, et le colonel Mack, qui avait suivi les négociations avec Dumouriez. Mack en fit un exposé et lut la déclaration qui en avait été la conséquence. Cobourg y assignait pour objet à la guerre le rétablissement de la monarchie française, et ajoutait : « Je déclare sur ma parole d'honneur que je ne viendrai nullement sur le territoire français pour y faire des conquêtes... Je déclare aussi que si les opérations exigent que l'une ou l'autre place soit remise à mes troupes, je ne les regarderai jamais que comme un dépôt sacré. »

Cette lecture, rapporte un témoin, le comte Stahremberg, « fut un coup de foudre pour moi », et « un tocsin général d'indignation pour

1. Vivenot, *Thugut*, I, p. 12.
2. L'empereur à Cobourg, 10 et 11 avril 1793. Mortimer Ternaux, *Histoire de la Terreur*, VI, p. 518-520.
3. Stahremberg à Thugut, 12 avril. — Rapport de Cobourg à l'empereur, Zeissberg, I, p. 9; Mortimer-Ternaux, VI, p. 522.

toutes les autres personnes de la conférence ». Lord Aukland y vit le signe d'une trahison de l'Autriche, et son emportement fut tel qu'il pensa se retirer. Le duc d'York, « fort échauffé », se considérait comme « personnellement joué » par les Autrichiens. Le prince de Nassau et son fils « suivaient pesamment l'impulsion de leurs alliés ». Cobourg, consterné de cet orage qui se déchaînait sur lui, cherchait une contenance. « N'étant aucunement versé dans les mystères de la politique et le secret des cabinets, écrivait-il naïvement trois jours après, j'avais cru jusqu'à présent que le vœu des puissances coalisées était de rétablir en France la monarchie, l'ordre et la paix en Europe... Je trouvai que je m'étais trompé. Je vis que chacun ne pensait qu'à soi, et qu'on avait beaucoup moins en vue l'intérêt général que des intérêts particuliers. » Lord Aukland donna clairement à entendre que le retour de l'ordre ne l'intéressait pas du tout, et annonça avec beaucoup de vivacité que le vœu de l'Angleterre était de réduire la France « à un véritable néant politique ». — « Chacune des puissances coalisées, dit-il, doit chercher à faire des conquêtes et à garder ce qu'elle aura conquis. » Puis, s'adressant à Cobourg : « Prenez toutes les places frontières de votre côté, et procurez-vous une bonne barrière pour les Pays-Bas. Quant à l'Angleterre, je le dis franchement, elle veut faire des conquêtes, et elle les gardera. » On se sépara fort irrité contre Cobourg, sa déclaration et sa parole d'honneur. Ce prince l'avait donnée ; la conférence prétendait qu'il la reprît. Stahremberg et Metternich eurent toutes les peines du monde à lui éviter cet affront. Ils cherchaient à transiger ; l'échec de Dumouriez leur en fournit le moyen. Ils persuadèrent, non sans difficulté, le trop scrupuleux Cobourg de signer une proclamation qui rétractait la précédente. Elle annonçait le retour pur et simple à l'état de guerre.

Dans l'état d'anarchie politique et de désorganisation militaire où se trouvait alors la France, une marche directe et rapide sur Paris aurait porté des coups peut-être irréparables. Les alliés ne parvinrent pas à s'y décider : ils étaient comme englués à la frontière ; l'avidité qui les y avait attirés, les y retenait. Ils ne songèrent donc qu'à prendre les places pour se nantir, sauf, dans une seconde campagne, à contraindre les Français, par une invasion plus profonde, de leur céder ce qu'ils auraient conquis. C'était le dessein de Thugut et de son maître. Il devint celui de la coalition, et l'énerva.

La politique acheva de la paralyser. Cette politique avait, en 1792, contrarié et ralenti les mouvements des Allemands ; elle les suspendit en 1793. La cour de Vienne n'admettait point que la Russie et la Prusse se procurassent, en Pologne, des bénéfices réels et immédiats,

tandis que l'Autriche serait réduite, en Allemagne et en France, aux combinaisons aléatoires. « J'insiste avec persévérance, écrivait François II à Catherine [1], au mois d'avril, j'insiste à demander pour l'Autriche une égalité à tous égards parfaite d'avantages et d'acquisitions avec la Russie et la Prusse. » Thugut écrivait, le 14 avril, à Cobenzl, ambassadeur impérial à Pétersbourg [2] : — L'échange des Pays-Bas contre la Bavière ne peut être considéré comme un équivalent aux acquisitions de la Russie et de la Prusse en Pologne. Il est incertain, et d'ailleurs il n'apporterait à l'empereur que l'avantage de l'arrondissement; l'empereur payerait cet avantage par une diminution de 1 million de sujets et de 4 millions de florins de revenu. Il lui faudrait donc, dans ce cas même, une compensation pour que les agrandissements des trois cours demeurassent équivalents. « C'est avec regret que S. M. se déterminera à chercher en Pologne, à l'exemple des deux cours, les acquisitions qui, de justice et de droit, lui compètent; mais ce parti, faute de mieux, pourrait devenir indispensable. » L'empereur ne prenant point de terre en Pologne, il ne pourra trouver ses compensations qu'en France; cela n'ira point sans difficulté, si l'on se présente dans ce pays en libérateur du peuple et en restaurateur du trône. Aussi serait-il expédient d'ajourner la reconnaissance du dauphin comme roi et celle de Monsieur comme régent. « Cette question, conclut Thugut, dépend du reste de cette autre : quel est le but de la guerre? Est-ce la restauration de la monarchie? »

Thugut emploie la forme dubitative; c'est uniquement par euphémisme. Son parti est pris, et son maître l'approuve. Non seulement l'Autriche ne reconnaîtra point Monsieur, en qualité de régent, mais elle écartera « l'absurde prétention qu'élève ce prince d'exercer sa régence dans les places conquises [3] ». Quant à la reine et à ses enfants, on avisera selon les conjonctures et les convenances générales. « Si Dampierre, écrit l'empereur à Cobourg, dans les derniers jours d'avril, remettait sur le tapis l'idée d'échanger la reine et la famille royale contre Beurnonville et les commissaires, vous pourriez lui laisser entrevoir que ce projet serait peut-être goûté, si la proposition en était faite dans une forme valable et par des gens qui ont en main le pouvoir de l'exécuter [4]. » Mais dans aucun cas cet échange ne saurait motiver un armistice. Metternich écrivait, le 3 mai, à Trautmans-

1. Beer, *Leopold II, Franz II und Catharina,* p. 187.
2. Zeissberg, I, p. 13 et suiv.
3. Thugut à Colloredo, 8 juin 1793. Vivenot, *Thugut,* I.
4. Zeissberg, I, p. 29.

dorf, chancelier de la cour aux Pays-Bas [1] : « Ce que je vous ai mandé, monsieur le comte, de la proposition qu'a faite la convention nationale, de rendre la liberté à la famille royale si on la rendait, par échange, aux prisonniers livrés par Dumouriez, est un fait avéré, que M. le prince de Cobourg m'a confirmé lui-même, lorsque je me suis trouvé à son quartier général; mais cette proposition ayant été accompagnée de la condition d'un armistice illimité, je suppose que le maréchal n'a point jugé à propos d'y acquiescer. »

Cependant l'Empire avait déclaré la guerre dans les formes, le 30 avril. Ce n'était que pour se dispenser de la faire. Les petits États se jugeaient moins menacés par une invasion de la France que par les envahissements de l'Autriche. Les Prussiens ne s'occupaient que de reprendre Mayence. Un de leurs diplomates, Haugwitz, disait, dans les derniers jours d'avril, au ministre russe, Alopeus : « La Prusse a aidé l'Autriche à reprendre la Belgique, elle ne l'aidera pas à conquérir l'Alsace et la Lorraine, ce serait faire de la France « une province autrichienne [2]. »

C'était rejeter l'Autriche sur la Pologne. Dans cette république, tout était à la merci de la Russie. Catherine demeurait donc l'arbitre du grand marché européen et le juge en dernier ressort de la monarchie française.

« Les autres, écrivait cette princesse en faisant allusion à ses alliés, les autres ont continué dans leur chemin battu; mais si je dois être de la partie, ce n'est pas dans le chemin des sottises que je m'embarquerai [3]. » C'en eût été une, et des plus grosses, d'attirer les Autrichiens en Pologne alors qu'on pouvait les occuper ailleurs. C'en eût été une autre d'enlever aux émigrés français les illusions qu'ils avaient conçues sur le désintéressement de la Russie. Catherine s'entendait à manier ces esprits brouillons et infatués. Elle avait expérimenté naguère le procédé, et elle traitait les émigrés français comme elle avait traité les confédérés polonais leurs émules, sauf à en user avec la monarchie française restaurée aussi librement qu'elle en usait avec la république polonaise rendue à son antique constitution. Le comte d'Artois vint à Pétersbourg au mois d'avril 1793. L'impératrice l'enguirlanda de toutes façons, lui dénonça les convoitises de l'Autriche, l'assura de sa propre générosité et le flatta dans tous ses préjugés. « J'espère, écrivait-elle quand il partit, que le comte d'Artois dira que notre conduite a été vis-à-vis de lui franche et loyale [4]. »

1. Pièce interceptée. — L'original est aux Archives nationales.
2. Martens, *Traités de la Russie*, VI, p. 167.
3. Lettres à Grimm, juin 1793, p. 585.
4. Lettres à Grimm, avril 1793, p. 583. — Cf. Fersen, II, p. 415, rapport de Stedingk, 26 avril 1793.

Tandis que la tsarine et son jeune favori, Platon Zoubof, comblaient le comte d'Artois de ces bagatelles de cour, le ministre des affaires étrangères, Marcof, conférait avec l'Autrichien Cobenzl sur les réalités de la politique [1]. « On peut tout se promettre de l'entreprise contre la France, disait Marcof; il est de l'intérêt de toutes les puissances de détruire l'anarchie qui s'est établie dans ce pays et de couper court par là à la contagion qui menace toute l'Europe; d'un autre côté, il ne convient sans doute ni à votre cour ni à plusieurs autres que la France reprenne sa première prépondérance : il paraît que ces deux objets peuvent fort bien se combiner ensemble et s'exécuter à la fois; emparez-vous des provinces françaises qui sont à votre convenance; que l'Espagne, la Sardaigne s'agrandissent aussi de leur côté aux dépens de cette puissance : l'Angleterre aussi ne s'oubliera pas. Ceci fait, travaillons tous de concert à donner à ce qui restera de la France un gouvernement monarchique, stable et permanent; elle deviendra puissance du second ordre, qui ne sera plus redoutable à personne, et on fera disparaître ainsi le foyer de la démocratie qui a pensé embraser toute l'Europe. » Marcof pressait Cobenzl de déclarer ses goûts et de manifester les désirs de sa cour.

Cobenzl demanda des instructions. Il les reçut à la fin du mois de mai. — L'Autriche, dit-il [2] alors à Marcof, ne songeait d'abord qu'à échanger les Pays-Bas contre la Bavière; mais la Prusse s'agrandissant en Pologne, il nous faut autre chose. — Soit, répondit Marcof; prenez ce qui est le plus à votre convenance de la Flandre française, de l'Alsace ou de la Lorraine. Cobenzl insinua que les Français s'y opposeraient peut-être et que, dans cette hypothèse, l'Autriche serait forcée de se rabattre sur la Pologne. Marcof n'y consentait point. « Il vous convient infiniment mieux, disait-il, de chercher votre lot en Allemagne et aux dépens de la France. » Ils parlèrent alors de séculariser, c'est-à-dire de confisquer l'évêché de Salzbourg, qui aurait complété l'arrondissement de la Bavière et rendu le troc des Pays-Bas plus avantageux pour l'Autriche. « Si vous êtes d'accord avec nous et avec le roi de Prusse, dit Marcof, qui peut vous empêcher de faire en Allemagne ce que vous voulez? Vous n'y éprouverez guère plus de difficultés que nous en trouvons en Pologne. »

Mais il y avait l'Angleterre dont Marcof ne parlait point et avec laquelle l'Autriche devait compter. L'Angleterre ne voulait point entendre parler du troc des Pays-Bas. Elle voulait bien payer des subsides à l'Autriche, mais c'était pour défendre la Belgique contre

1. Rapport de Cobenzl, 16 avril 1793. Zeissberg, I, p. 26.
2. Cobenzl à Thugut, 31 mai 1793. Zeissberg, I, p. 95-101.

les Français et non pour livrer cette province à un principicule d'Allemagne, incapable de la conserver. Lord Grenville le fit comprendre très clairement à Stahremberg [1], lorsque ce comte vint en ambassade à Londres, dans les derniers jours du mois de mai. Toutefois si l'Angleterre mettait son *veto* au troc des Pays-Bas, elle se montrait, par contre, fort désireuse de consolider la domination autrichienne dans ce pays. Il entrait dans ses vues de constituer un formidable rempart à la Belgique et, du même coup, « d'affaiblir aussi la France pour l'empêcher de nuire dorénavant au reste de l'Europe » [2].

Le comte de Mercy, qui suivait de Bruxelles les négociations avec l'Angleterre, conseillait de profiter de ces dispositions des Anglais. Il fit un plan ensuite duquel l'Autriche aurait obtenu l'Alsace, toute la Lorraine avec les trois évêchés, la Flandre française, l'Artois et la Picardie jusqu'à la Somme, sauf à laisser Dunkerque aux Anglais qui l'assiégeaient et sur quoi ils avaient depuis longtemps jeté leur dévolu [3].

Thugut n'aimait point les spéculations dans l'espace. Ce plan, que Mercy qualifiait de « gigantesque », lui semblait sinon trop vaste, du moins trop incertain. C'était un royaume *in partibus* qu'on lui offrait là, et des billets à aussi longue échéance sur un payeur aussi récalcitrant que la république française ne lui inspiraient point de confiance. En Pologne, selon la formule consacrée, il n'y avait qu'à se baisser pour prendre. Il se baissa, et écrivit le 16 juin à Cobenzl que l'empereur se voyait contraint de s'assurer la possession de Cracovie [4]. Au premier mot qu'en dit Cobenzl, Marcof l'arrêta. « La Flandre française, l'Alsace, la Lorraine, la Bavière, la Turquie même, dit-il, vous offrent des objets d'agrandissement bien plus à votre convenance que la Pologne. — Nous ne vous demandons la Pologne que comme un pis-aller, répliqua Cobenzl; nous préférons les conquêtes en France; mais ces conquêtes ne sont pas faites, et malgré tous nos efforts et la ferme résolution où nous sommes de les continuer, il est possible de n'y pas réussir, lorsque la résistance est aussi opiniâtre que nous la trouvons à chaque pas. L'électeur Palatin et ses héritiers, poursuivit-il, se refusent à troquer leur patrimoine contre les Pays-Bas, le roi de Prusse les excite sous main à cette résistance et les soutient; pour enlever quelque dépouille aux Turcs, il faudrait une nouvelle guerre. Où voulez-vous donc que

1. Rapport de Stahremberg, 24 mai 1793. Zeissberg, I, 77.
2. Rapport de Stahremberg, 14 juin 1793. Zeissberg, I, p. 109.
3. Mercy à Thugut, 29 mai et 15 juin; Stahremberg à Thugut, 14 juin; Projets de convention; Zeissberg, I, p. 89, 100, 111, 112.
4. Thugut à Cobenzl, 16 juin. Zeissberg, 113.

nous prenions notre équivalent autre part qu'en Pologne? — Voilà donc ce malheureux royaume entièrement anéanti! s'écria le Russe. — Qu'est-ce que toutes ces raisons, conclut l'Autrichien, en comparaison du danger que nous restions sans équivalent de l'acquisition prussienne? [1] »

L'argument semblait, pour un Russe, difficile à réfuter; il n'était point fait pour gêner les Anglais, qui n'avaient point d'intérêt en Pologne et n'y trouvaient rien à conquérir. Leurs orateurs se prirent d'une belle indignation contre le nouveau démembrement que l'on opérait de cette république. Lord Grenville déclara à Stahremberg que si l'Autriche trempait dans cette opération, l'alliance en pourrait être compromise. « Cette conduite, dit-il, choquerait la nation, déjà indignée pour la même raison contre la Russie et la Prusse; la cour de Londres, ne reconnaissant et ne voulant jamais reconnaître une possession aussi injuste, ne pourrait la garantir [2]. » Thugut aurait pu répondre que le mot jamais est de ceux qu'en diplomatie on peut prononcer impunément, car il n'y a pas d'exemple qu'il ait empêché quelque chose ou arrêté quelqu'un. L'Angleterre avait reconnu le premier partage, elle reconnaîtrait le second; simple affaire de procédure : le point essentiel était de se nantir, la garantie viendrait par surcroît. Mais le nantissement devenait difficile. Les Polonais s'avisaient de résister.

Les Russes, qui occupaient militairement la république, avaient convoqué une diète à Grodno pour signer le traité de cession, car il fallait une cession en forme. Le droit public des chancelleries n'exigeait que cela; il l'exigeait impérieusement. Les élections se firent au milieu de l'armée russe et sous les injonctions des officiers. Il se trouva néanmoins dans cette diète de commande des gens de cœur pour se révolter contre la félonie que la tsarine exigeait d'eux. L'assemblée se réunit le 17 juin; le 11 juillet, rien n'était encore signé. Le ministre russe, Sievers, en vint alors à la raison dernière des rois, qui est aussi, comme on venait de le voir en France, du 31 mai au 2 juin, la raison suprême des démagogues : la force brutale. Il en usa avec la diète comme le comité insurrectionnel de Paris en usait avec la convention. Il annonça, le 16, que, si la diète persistait à contrarier « le vœu général des gens de bien et de la nation », il ferait procéder à des exécutions militaires « dans les terres, possessions et habitations » des récalcitrants. La diète capitula. Le 23 juillet, la Russie eut son traité; mais les Polonais refusèrent de signer

1. Rapport de Cobenzl, 5 juillet 1793. Zeissberg, I, p. 134-135.
2. Rapport à Stahremberg, 13 juillet 1793. Zeissberg, I, p. 147.

celui de la Prusse, espérant que la tsarine, une fois satisfaite, les aiderait à résister à Frédéric-Guillaume.

Tout demeurait ainsi en suspens dans l'est de l'Europe, et toutes les opérations de la coalition dans l'ouest s'en trouvaient arrêtées. Ce fut, en cet été terrible, une des conditions du salut de la France. Les empêchements des alliés sur la frontière lui permirent de rassembler ses soldats, de les exercer, de les armer, de les concentrer et de trouver des chefs dignes de les commander. Le gouvernement de la guerre sortit de l'anarchie et s'organisa. Carnot entra au comité de Salut public. Pendant cette crise, dit Jomini, « les alliés auraient pu former deux grandes masses, s'avancer rapidement de Valenciennes sur Soissons d'un côté, et de Mayence par Luxembourg, sur Reims, de l'autre. On pouvait conduire, en quinze marches, 180,000 hommes sur Paris. » C'est le plan classique des invasions; le grand Frédéric l'avait esquissé, en 1770, pour se distraire d'un accès de goutte; ses petits-neveux l'exécutèrent en 1814, 1815 et 1870. En 1793, ils l'ajournèrent. C'est que, pas plus que les Autrichiens, les Russes et les Anglais, ils ne croyaient sérieusement à la résistance nationale des Français. Ils voyaient déjà la France réduite à l'état de la Pologne et se déchirant soi-même. Les Français se chargeraient de dévorer les entrailles du pays; l'Europe n'aurait qu'à se pencher pour découper les pièces d'honneur, c'est-à-dire les frontières. Les habiles même, et ceux qui se piquaient de prévoyance, considéraient comme désormais imprudent, sinon nuisible, de soutenir en France le parti royaliste. Si, comme les alliés n'en doutaient pas, la république s'écroulait, les royalistes pourraient élever la prétention de restaurer le royaume dans son intégrité. Il fallait se garder de prendre avec eux des engagements dont on pouvait être embarrassé. « Nous ne soutenons efficacement aucun parti, disait lord Grenville au comte Stadion, et il n'y en a point avec qui nous fassions cause commune; mais nous croyons devoir nous tenir près de tous, et leur donner les espérances qui ne nous engagent à rien, pour entretenir et fomenter les troubles intérieurs qui font une si puissante diversion à la guerre [1]. » Les princes français ne pouvaient plus conserver d'illusion. Le comte de Provence sollicitait vainement sa reconnaissance en qualité de régent, et lançait contre l'occupation de Condé et de Valenciennes, faite au nom de l'empereur, des protestations dont la cour de Vienne ne tenait aucun compte. « Je vous dirai en passant, écrivait Mercy le 20 juillet, que les braves émigrés que nous supportons si patiemment à Bruxelles et ailleurs, annoncent hautement leur désaveu, et, en cas de besoin,

1. Note de Stadion sur son ambassade, 21 mai 1793. Zeissberg, I, p. 71.

leur formidable opposition à toute conquête que nous pourrions faire sur le territoire français, qu'ils prennent sous leur protection immédiate [1]. » Comme l'un d'eux se plaignait de l'affaire de Valenciennes, Mercy lui répondit : « Vous croyez donc que nous faisons la guerre pour vos beaux yeux. Vous en verrez bien d'autres [2]. »

Cependant, le 1er août, Marie-Antoinette avait été déférée au tribunal révolutionnaire et transportée à la Conciergerie. La mort approchait. Il n'y avait plus un jour à perdre si l'on voulait au moins essayer de sauver la reine. C'était le moindre souci des chancelleries. Il ne restait à la fille de Marie-Thérèse que les amis de la dernière heure, Fersen qui s'agitait désespérément dans des complots romanesques, La Marck et Mercy qui tentaient, sans confiance, de suprêmes démarches auprès de Cobourg, de Thugut et de l'empereur. « La postérité, écrivaient-ils le 10 août au général en chef [3], pourrait-elle croire qu'un si grand attentat a pu être consommé à quelques marches des armées victorieuses de l'Autriche et de l'Angleterre, sans que ces armées aient tenté quelques efforts pour l'empêcher? » Et, le 17 septembre, à Thugut : « L'empereur laissera-t-il périr la reine sans rien hasarder pour l'arracher à ses bourreaux?... Je sais l'impossibilité qu'il y aurait à prendre, à cet égard, des mesures politiques communes à toutes les puissances; mais le chef de l'auguste maison d'Autriche, le neveu de l'auguste fille de Marie-Thérèse, destinée à monter sur l'échafaud de son époux, n'a-t-il pas des soins particuliers à remplir que la politique ne saurait condamner, et qui ne contrarient même point la politique? » Il s'agissait des expédients extrêmes, d'un agent à dépêcher à Danton, que l'on croyait accessible à la pitié et au calcul politique, d'argent à répandre, d'un manifeste à lancer, d'un mouvement offensif des armées pour appuyer toutes ces démarches. Mercy était en instances depuis le commencement d'août. Rien n'y fit. « Jusqu'à présent, rien ne m'est encore parvenu, » écrit-il le 17 septembre [4]. Tout le confirme dans cet aveu qui lui échappe un jour : « Il faut que je le dise à regret, mais la reine serait sur l'échafaud, que cette dernière atrocité ne pourrait plus arrêter les puissances ni changer leur marche [5]. »

Le mot marche était ici tout métaphorique, car les alliés n'avançaient point. Ce qui, dans leur pensée, n'avait rien de figuré, c'était

1. Mercy à Stahremberg, *Briefe von Grafen von Mercy*, publiées par le comte de Thürheim, p. 112.
2. De Pradt, *De la Belgique*.
. La Marck, Correspondance, III, p. 400.
4. A Thugut, Zeissberg, I, p. 275.
5. Fersen, II, p. 90.

l'anéantissement qu'ils projetaient de la puissance française et la terreur dont ils voulaient frapper la France. Ce sont des idées presque banales et des mots courants dans les correspondances diplomatiques de 1793. Les émigrés qui ne voulaient certainement pas la fin, c'est-à-dire l'anéantissement de leur patrie, s'accordaient parfaitement sur le moyen, qui était la violence. Ils la conseillaient dès le mois de juillet 1792 ; ce qui s'était passé en France depuis lors les y excitait davantage, et ils ne voyaient qu'un moyen de décréditer, déjouer et déconcerter les Jacobins, c'était de retourner contre eux leur instrument de domination et de les terrifier. Le duc de Polignac avait remis à Thugut un mémoire rédigé en avril par le duc de Castries : « Plus de ménagements, y était-il dit, plus de demi-mesures. Il faut que les brigands qui ont ravagé la France, que les factieux qui ont troublé l'Europe, que les monstres qui ont assassiné le roi, disparaissent de la surface de la terre [1]. » Le seul moyen d'écarter les dangers qui nous menacent, écrivait un ambasseur allemand, c'est de « réduire par l'énergie, l'activité, la force et la terreur les monstruosités qu'une horde de brigands a établies par les mêmes moyens [2] ». Cobourg, pressé par La Marck et Mercy de tenter quelque chose pour la reine, proposait de déclarer que si les Français attentaient à sa vie, l'Autriche ferait « rouer vifs les quatre commissaires de la convention » ; si les Français usaient de représailles, l'Autriche y répondrait par le massacre des prisonniers « que nous avons entre les mains et qui sont bien plus nombreux que les leurs [3]. » Il suffisait d'ailleurs de laisser les soldats suivre leurs mœurs et la coutume des guerres, pour semer l'épouvante dans le pays envahi. « Un pillage réciproque signale cette guerre », rapporte Governor Morris. « Le désordre et le pillage règnent dans nos armées, écrit un Autrichien ; nous méritons déjà tous les reproches que nous avons faits si justement aux brigands que nous combattons. Nous promettons à la France l'ordre, la paix, la tranquillité publique, la conservation des propriétés, et nos soldats volent tout ce qu'ils trouvent et détruisent ce qu'ils ne peuvent emporter [4]. »

Mais la concordance entre les Jacobins terroristes et les coalisés ne s'arrête pas à ces violences militaires ; on voit poindre, naître et mûrir, en même temps, dans le comité de Salut public et dans les conseils de la coalition, l'idée terrible dont le développement hyperbolique sera comme la loi de la guerre qui commence : le blocus continental. Le

1. De l'illégalité, du danger et de l'inutilité de toute négociation avec la France, Affaires étrangères.
2. Mercy à Stahremberg, 6 février 1793. Thürheim, p. 45.
3. A Mercy, 16 août ; La Marck, III, p. 404.
4. Mercy à Thugut, 15 septembre 1793 ; La Marck, III, p. 431.

comte de Mercy écrit le 13 janvier 1793[1] : « Ce ne seront ni une ni plusieurs batailles gagnées qui réduiront une nation, laquelle ne peut être domptée qu'autant que l'on en exterminera une grande portion de la partie active et la presque totalité de la partie dirigeante. Faire main basse sur les clubs, désarmer le peuple, détruire cette superbe capitale, foyer de tous les crimes, de toutes les horreurs, produire la famine et la misère, voilà les déplorables données de l'entreprise à remplir. Vous allez me juger digne d'entrer au conseil de Néron et de Caligula; c'est bien en gémissant que je prononce leurs hideuses maximes : que n'est-il possible de les écarter? mais leur usage devient indispensable à la gravité, à la nature du mal. » Fersen ne perd pas son temps à ces vaines doléances. « Un des grands moyens de réduire la France, écrit-il le 29 avril [2], est une ligue générale, une réunion de toutes les forces et une cessation de toutes relations de commerce avec cette puissance, pour empêcher par là toute importation de vivres dans un pays qui en manque déjà... Si ce moyen est adopté..., de deux choses l'une : ou la France, après avoir été démembrée, sera livrée à elle-même et à l'anarchie qui la détruira, ou la monarchie sera rétablie par la ligue des puissances. »

La formule est donnée. L'Angleterre l'applique sans phrases. Faute de pouvoir ébranler les grandes puissances, elle tâche de faire masse avec les secondaires et les petites. Elle contraindra d'adhérer à la ligue celles qu'elle ne peut y enrégimenter. Son commerce y trouvera avantage, et sa suprématie sur les mers sera la forme et la condition du salut de l'Europe. Elle signe, le 25 mars, avec la Russie un traité par lequel cette puissance renonce au système de la neutralité armée, promet de suspendre tout commerce avec la France et d'inviter ses alliés de la guerre d'Amérique à imiter son exemple [3]. Le 8 juin, le gouvernement anglais, se faisant une règle de la pratique qu'il suivait depuis le commencement des hostilités et appliquant à la lutte contre la Révolution les grands moyens inventés par Élisabeth et Guillaume III pour combattre les monarchies d'Espagne et de France, adresse à ses officiers une instruction qui est restée fameuse dans l'histoire des guerres maritimes. Tout bâtiment porteur d'approvisionnements destinés à la France sera capturé sous quelque pavillon qu'il navigue. Tout bâtiment qui essaiera d'entrer dans un port français déclaré en état de blocus sera pris et vendu. Le 17 juillet, le ministre d'Angleterre

1. A Stahremberg, Thürheim, p. 36.
2. Au regent, Fersen, t. II, p. 271, 272.
3. Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, 2e édition, 1859, t. IV, p. 45 et suiv.

notifia ces mesures au Danemark. Il déclara que la France s'était placée hors du droit public de l'Europe, qu'il n'y avait en France aucun gouvernement reconnu par personne et avec lequel on pût entretenir des relations de neutralité. « Il est notoire, ajoutait-il, que le commerce des grains avec la France est devenu par le fait des opérations de guerre un commerce d'État; il est notoire également que l'un des moyens les plus efficaces de réduire les Français à composition, est de les empêcher de remédier par des importations à la disette qui résulte de la guerre. » Une note, écrite dans le même style, fut remise à la Suède. La Russie appuya les injonctions des Anglais par les menaces de ses agents et les démonstrations de ses flottes dans la Baltique. Le Danemark résista et défendit, avec sa propre indépendance et les intérêts de son négoce, le droit commun des nations. Les Anglais, ne redoutant point ses vaisseaux, ne tinrent aucun compte de ses observations, et capturèrent partout où ils les atteignirent les bâtiments danois affrétés pour la France. L'amiral Hood, qui commandait les forces anglaises dans la Méditerranée, en usa de même avec la Toscane, qu'il força à expulser les Français de son territoire. Il promulgua partout les instructions du 8 juin et somma les gouvernements qui se disaient neutres de cesser tout commerce avec les Français.

Cette campagne contre les neutres et cet essai de bloquer la France furent à peu près le seul ouvrage de la coalition dans l'été de 1793. L'automne la retrouva piétinant sur la frontière à peu près dans les mêmes positions qu'elle occupait au commencement de l'été. Les causes de son inaction étaient toujours les mêmes. La Prusse ne voulait marcher sur l'Alsace que quand elle tiendrait sa part de Pologne; l'Autriche s'opposait à la délivrance de ce lot tant que Frédéric-Guillaume refuserait de contribuer à la conquête des indemnités de l'Autriche. Tel était, selon le mot de Mercy, le « labyrinthe où se perdait la coalition [1] ». « Il faut s'armer de patience, écrivait Thugut en pensant aux Prussiens, car nous devons boire jusqu'à la lie le calice amer de notre monstrueuse alliance avec eux [2]. » Ce qui encourageait Thugut à patienter de la sorte, c'était un nouveau plan, très subtil, qu'il avait conçu et qui lui paraissait propre à concilier tous les intérêts, en assurant à la cour de Vienne des terres de toutes mains. L'Angleterre désire que l'Autriche conserve les Pays-Bas : l'Autriche les conservera, mais à la condition que l'Europe constituera à cette province une forte barrière du côté de la France, c'est-à-dire la ligne de

1. Zeissberg, I, p. 150.
2. A Colloredo, 26 août. Vivenot, *Thugut*, I, p. 35.

la Somme. L'Angleterre, satisfaite de la sorte, forcera la Prusse à agir et à conquérir, pour le compte de l'empereur, l'Alsace et la Lorraine. L'empereur, en récompense, reconnaîtra le partage de la Pologne, puis, nanti, grâce aux Prussiens, de l'Alsace et de la Lorraine, il les échangera, à la barbe du roi de Prusse, contre la Bavière, réunissant enfin, par ce savant coup de partie, les trois éléments du casse-tête autrichien : le troc, le surrogat et l'arrondissement [1]. Mais cette combinaison, pour aboutir, voulait un secret absolu. Il fallait surtout se garer des Prussiens. « On les verra toujours, écrivait Thugut, contrecarrer, entraver tout plan qui aurait pour objet quelque dépècement remarquable des possessions françaises, et conserver et maintenir la France autant que possible dans son intégrité et son ancien état de force. »

Les Prussiens prêtaient à l'Autriche des vues analogues au sujet de la Pologne, et si le « dépècement remarquable » qu'ils avaient entrepris de cette république se faisait si longtemps attendre, ils attribuaient la résistance des Polonais aux manœuvres des agents de François II. Ils se tenaient donc aux aguets. Les politiques, comme les héros de tragédie, ont toujours des confidents dont le seul rôle consiste à révéler le secret de la pièce. C'est ainsi que la Prusse fut avertie du grand projet de Thugut. Frédéric-Guillaume le dénonça incontinent à la tsarine et déclara qu'il s'opposerait à cet énorme accroissement de la maison d'Autriche. Puis comme le temps lui pesait sur le Rhin et que les choses lui semblaient embrouillées du côté de la Vistule, il annonça, le 22 septembre, aux Autrichiens que les événements l'obligeaient à retirer de son armée du Rhin un nombre d'hommes « proportionné à la résistance des Polonais »; qu'il se voyait contraint de s'assurer par ses propres ressources l'acquisition définitive de ses « justes indemnités » en Pologne; qu'il laissait à son alliée le soin d'en faire autant en France, se réservant de reconnaître les conquêtes de l'Autriche dans la mesure où l'Autriche reconnaîtrait les siennes. Il ajouta que la Prusse n'était point assez riche pour supporter les frais ultérieurs de la campagne, que son devoir de roi ne lui permettait d'imposer à ses peuples que les charges d'une guerre « utile ou inévitable », et que, si les alliés voulaient conserver, à ces conditions, l'appui de ses troupes, ils devraient lui fournir les subsides nécessaires pour en assurer l'entretien. Il quitta l'armée le 29 septembre, et partit pour Berlin.

En route, il apprit que la tsarine, sur ces réquisitions, s'était exécutée. Elle avait invité Sievers à persuader, selon la formule, les

1. Thugut à Stahremberg, 13 et 31 août 1793; Zeissberg, I, p. 178, 180, 185, 231.

Polonais que le vœu des gens de bien voulait qu'ils cédassent à la Prusse une partie de leur territoire. Sievers avait organisé une journée, et devant la bouche des canons, sous la menace d'une occupation militaire, la diète de Grodno avait ratifié le traité. Cette nouvelle ne modifia en rien les intentions de Frédéric-Guillaume. Il tenait ses palatinats : il s'agissait de s'en faire garantir la possession par l'Autriche et de la forcer à lui payer des subsides. Il résolut donc de ménager ses troupes qui étaient le principal instrument de son industrie d'État. Ces troupes avaient repoussé à Pirmasens une attaque des Français. Le chef qui les commandait envoya au quartier général demander s'il devait poursuivre ce succès et prendre l'offensive. « Il ne faut rien faire, lui répondit-on. — Nous avons la paix ? insinua l'envoyé. — Nous avons ce que nous voulions, un morceau de la Pologne [1]. »

L'Autriche n'avait rien. La Prusse, selon le mot d'un diplomate russe, l'avait empêchée de « faire son coup sur la Bavière ». « Toutes ses vues, ajoutait-il, sont contrariées : elle n'a rien eu de la Pologne... l'acquisition de l'Alsace est moins probable que jamais. Peut-être tournera-t-elle ses vues ailleurs... cet ailleurs est l'Italie. Je désire qu'elle réussisse quelque part que cela soit; sa situation est effroyable [2]. » Thugut, en effet, pensait à Venise, et, en attendant mieux, négociait avec la Sardaigne un traité d'alliance et d'échange. « Dans le cas, écrivait-il, où la cour de Turin ferait des acquisitions quelconques sur la France, l'empereur prétendrait, avec elle, entrer en partage, en demandant que la part qui lui en reviendrait soit compensée par la rétrocession d'une portion de valeur égale des districts démembrés du duché de Milan [3]. »

Le 16 octobre, Marie-Antoinette fut décapitée. Ce dénouement sinistre d'une poignante agonie passa comme inaperçu au milieu de la distraction générale de l'Europe. Les larmes de Fersen, celles de Mercy et de la Mark ne sont que des deuils d'amis. Il n'y eut point de deuil de principe. Mallet du Pan n'est qu'exact lorsqu'il écrit : « Les cours ont paru si peu occupées de cette catastrophe, que le public en a bientôt perdu la trace. » Thugut transmit au vice-chancelier cette nouvelle, qu'il qualifia officiellement d'affligeante, puis il n'en parla plus. Sa pensée était ailleurs. Elle était à « la nécessité indispensable de rétablir l'ancienne proportion de puissance, si fort altérée entre la Prusse et nous par les dernières acquisitions des cours co-partageantes en Pologne [4] ». « Nous regardons aussi, écrivait-il,

1. *Mémoires de Massenbach*, I, p. 196.
2. Kotchoubey à Woronzof, janvier 1794; Archives Woronzof, t. XVIII, p. 71-73.
3. A Stahremberg, 25 septembre 1793. Zeissberg, I, p. 296.
4. A Stahremberg, 4 octobre 1793. Zeissberg, I, p. 308-310.

comme un objet essentiel de nos désirs, que la France soit, à la paix, restreinte dans de justes bornes pour prévenir désormais le retour de l'abus que la cour ci-devant de Versailles a constamment fait de ses forces, en agitant l'Europe par sa turbulence et ses intrigues. »

Profiter de la crise, soit pour réduire la France au rôle de puissance secondaire, soit pour s'agrandir soi-même aux dépens des États faibles, telle avait été, lors de l'explosion des premiers troubles de la Révolution, la première pensée des politiques de l'Europe. Après un très court accès d'émotion monarchique, au mois de février 1793, ces empiriques incorrigibles étaient bientôt rentrés en eux-mêmes et revenus à leurs habitudes. Pareils aux praticiens grossiers de l'époque, ils ne connaissaient à toutes les maladies qu'un remède universel, la saignée. Ils ne considèrent, en France, que la destruction des anciens pouvoirs, l'anarchie qui s'étend, la guerre civile qui va dissoudre le pays, le trésor épuisé, l'État réduit à un papier-monnaie discrédité, la disette générale, les magasins vides, le peuple affamé, les armées désorganisées, sans munitions, sans arsenaux, minées par la misère, manquant de tout, surtout de chefs. Ce sont les conditions classiques des grandes occasions de gain. L'Europe se dispose à en profiter, raisonnant de la dynastie décapitée ou dispersée des Bourbons de 1793, comme elle raisonnait de cette dynastie au temps de la décrépitude de Louis XIV. C'est ainsi que les conférences d'Anvers semblent une répétition de celles de La Haye et de Gertruydenberg. Ce sont bien les mêmes Anglais, les mêmes Allemands, les mêmes Hollandais. Ce sont les mêmes desseins; les prétextes seuls ont changé : en 1709 et en 1710, c'était l'équilibre de l'Europe; en 1793, c'est la contagion révolutionnaire : pures formules de manifestes, destinées à l'édification des badauds et à la consolation des peuples qui portent le faix de ces luttes. Dans les conseils de guerre, dans les conférences militaires, dans les ordres efficaces, dans les réalités de la coalition, il n'y a pas d'autres motifs aux actes que les éternels motifs de la jalousie et de la cupidité. Tous les protocoles de 1793 semblent n'être que le développement de cet écrit qu'un des alliés de 1709 présentait à l'examen des plénipotentiaires de La Haye : « La France, disait-il, — ce politique de tradition était un Prussien, — la France est trop puissante, trop concentrée, trop riche en ressources. Elle menace sans cesse, elle envahit partout, elle ne connaît d'autres lois que sa convenance. Il est nécessaire de l'investir de telle sorte qu'elle ne puisse plus bouger de chez soi ». « Voici le temps de corriger un si grand abus; il faut arrêter la rapidité du torrent de cette puissance et remplir les ravines et les ruines qu'elle a causées dans les terres de ses voisins... Il faut lui faire tant de saignées, d'ouvertures et de

diversions et l'affaiblir tellement qu'à peine [le roi] peut-il se faire entendre dans le centre de son ancien royaume. » Et l'on n'y arrivera point si « on ne lui ferme l'entrée dans la Lorraine, si on ne lui fait rendre la Franche-Comté et l'Alsace, sans y rien réserver, et tout ce qu'il a usurpé dans le Brabant, le Hainaut, l'Artois et le Cambrésis [1] ».

Voilà bien, dans toutes ses proportions et tous ses détails, le « dépècement remarquable » projeté par Thugut en 1792. Mais si c'est toujours la même Europe, c'est toujours aussi la même France. « Ce ne fut, dit Saint-Simon, qu'un cri d'indignation et de vengeance, ce ne furent que propos de donner tout son bien pour soutenir la guerre et d'extrémités semblables pour signaler son zèle. » Les convoitises des alliés, au commencement du siècle, firent de la guerre dynastique de Louis XIV une guerre d'indépendance nationale; les convoitises des coalisés de la fin du même siècle firent que tout bon Français confondit la cause de la Révolution avec celle de la patrie. « Les ennemis, écrivait Torcy dans son Journal [2], s'étaient flattés de pénétrer en France sans y trouver de résistance. Le maréchal de Villars sut se poster de façon qu'ils en trouvèrent l'entrée fermée. » Le 13 octobre 1793, ils avaient tenté de reprendre l'offensive et avaient occupé les lignes de Wissembourg : Hoche les en chassa.

ALBERT SOREL,
Directeur du Groupe d'histoire et de géographie.

1. *Mémoire sur la Franche-Comté,* publié par M. Bourgeois, *Neufchâtel et la politique prussienne,* p. 245 et suiv.

2. Journal inédit de J.-B. Colbert, marquis de Torcy, publié par M. F. Masson.

L'AFRIQUE ÉQUATORIALE.

OGOOUÉ. — CONGO. — ZAMBÈZE.

La région. Étude géographique.

Sommaire. — *Vue d'ensemble. — La côte occidentale : aspect, ports, fleuves et rivières. — Les montagnes. — La région des plateaux. — La côte orientale. — Climat; maladies du pays; hygiène à suivre. — Résumé.*

Les Européens ont pris pied de très bonne heure en Afrique. Mais pendant bien des siècles ils se sont contentés d'effleurer les côtes sans pénétrer profondément dans l'intérieur des terres. Les quelques courtiers d'affaires qui parvenaient à s'enfoncer dans les régions centrales, se gardaient bien de révéler leur secret à des concurrents ou aux autorités capables de surveiller leurs faits et gestes. La configuration interne du continent noir est ainsi restée indécise, jusqu'à l'époque récente où des voyageurs, guidés par l'esprit scientifique ou par la ferveur religieuse, réussirent à traverser dans les deux sens la région comprise entre les tropiques. Leurs observations ont permis de déterminer d'une façon générale les conditions géographiques de cette zone équatoriale, où la diplomatie a taillé récemment des royaumes aux frontières inconnues. Nous essayerons de résumer, dans ces quelques pages, l'impression qui se dégage des faits actuellement recueillis. Ils sont malheureusement trop rares encore pour donner lieu à un travail définitif; on peut néanmoins se former déjà une opinion assez fortement motivée sur les divers termes de ce problème colonial si important pour notre pays.

La région qui nous intéresse le plus est cironscrite assez exactement par le deuxième parallèle nord et le treizième parallèle sud. Nous obtenons ainsi une bande de territoire mesurant en moyenne 3,300 kilomètres de l'est à l'ouest, 1,500 kilomètres du nord au sud, avec une superficie approximative de 5 millions de kilomètres carrés. Cette portion du continent africain représente à elle seule plus de la moitié des terres équatoriales du globe. L'autre moitié comprend l'Amérique centrale, une partie de l'Amérique du Sud, la pointe méridionale de l'Inde, Ceylan, Malacca, Sumatra, Bornéo, les Célèbes, la

Nouvelle-Guinée, le nord de l'Australie, quelques archipels du Pacifique. Aucune de ces terres ne réunit autant d'aspects différents que cette bande immense où le Congo roule ses puissantes eaux, alimentées par de véritables fleuves.

Parcourons-la d'abord à vol d'oiseau, afin d'embrasser l'ensemble de sa configuration et d'en conserver dans notre esprit un tableau général, où viendront ensuite se placer les détails complémentaires.

I. — Vue d'ensemble.

En abordant l'Afrique équatoriale par la côte occidentale, le voyageur prend pied sur un rivage bas, humide, coupé de rivières à l'embouchure marécageuse, où la fièvre règne à l'état endémique. Le sol se relève un peu plus loin par une pente faible et régulière, en formant une série de plaines légèrement vallonnées, couvertes de hautes herbes ou de broussailles mêlées de palmiers à huile, boisées le long des fleuves, sablonneuses aussi quelquefois [1]. Après avoir franchi ces plaines littorales, qui se succèdent sur une largeur variant de 50 à 100 kilomètres, il rencontre une première barrière montagneuse de faible hauteur — 500 à 600 mètres — qui court du nord au sud parallèlement à la côte. Une étroite vallée la sépare d'une seconde chaîne semblable, suivie sur certains points de deux ou trois autres. Le système s'appuie, au nord, sur le nœud montagneux qui ferme l'horizon du Gabon [2] et, au sud, sur les massifs du Benguela, dont les sommets dépassent souvent 1,600 mètres. Des rivières au cours rapide suivent les vallées, et vont se jeter dans les fleuves qui ont réussi à forcer ce multiple barrage en se frayant un lit étroit vers la mer.

Au delà des montagnes, on arrive enfin au pied de cet immense plateau central, que l'action séculaire des eaux a brisé en morceaux d'inégale étendue et de hauteur diverse. Leur altitude varie entre 300 et 600 mètres dans la partie ouest de la région, pour s'élever graduellement à mesure que l'on avance vers l'est, et atteindre de 1,000 à 1,200 mètres entre le 30e et le 35e degré de longitude est [3]. Ils s'abaissent ensuite et descendent par échelons vers le rivage de l'océan Indien, dont ils sont encore séparés par un bourrelet montagneux assez semblable à celui de la côte occidentale.

Les plateaux élevés de la région de l'est servent de socle à quelques-uns des plus hauts sommets de l'Afrique. Le *Kabouga* (2,750 mètres), le *Kibanga* (3,350 mètres), le *Mfoumbiro* (3,050 mètres), réunis près de

1. Voy. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880, articles de M. Ch. de Rouvre.
2. Les Monts de Cristal, où l'on trouve des sommets de 1,400 à 1,500 mètres.
3. Carte du bassin du Congo dressée par Kiepert, édit. de 1885.

l'équateur, entre le 30e et le 31e méridien, dominent tout un groupe de lacs immenses. Les uns sont profonds, comme les lacs *Victoria*, *Tanganyka;* certains autres sont au contraire marécageux, comme les lacs *Moero* et *Bangueolo.*

Les plus grands fleuves de l'Afrique : le Nil, qui descend au nord; le Zambèze, affluent de l'océan Indien; le Congo, tributaire de l'Atlantique, prennent leur source dans cette région, immense réservoir des pluies équatoriales, les plus abondantes du globe. Tous ces plateaux sont d'ailleurs sillonnés d'innombrables rivières, généralement encaissées dans des vallons étroits, profonds et garnis d'une puissante végétation.

L'examen très rapide de ces caractères généraux nous fournit déjà la matière de quelques remarques importantes. L'étendue de cette masse continentale la rend difficilement pénétrable par terre, à cause des distances et des obstacles à franchir : cols abrupts, vallées profondes, rivières nombreuses, marais étendus. Les barrages naturels formés par les montagnes parallèles à la côte, en coupant les fleuves près de leur embouchure, transforment leur cours en une série de cataractes, arrêtent la navigation, et enlèvent à ces chemins naturels presque toute leur efficacité. Il a fallu l'irrésistible appât du gain, et surtout le zèle religieux ou l'ardente curiosité de la science, pour pousser quelques Européens, à travers tant de difficultés et tant de périls, au delà du rideau montagneux qui arrêtait en quelque sorte les regards et les empêchait de pénétrer dans les contrées centrales.

II. — La côte occidentale. Du Gabon au Congo.

Les navires venant d'Europe, après avoir longé les côtes assez tristes de l'Afrique septentrionale, trouvent des paysages plus riants sur les rivages de la Guinée. Les voyageurs anciens et modernes sont d'accord sur ce point. Ainsi, Samuel Braun nous a laissé une description enthousiaste de la côte tropicale entre la rivière de Sette-Cama et le Congo. Drapper en parle également avec éloge, et la plupart des explorateurs contemporains ont confirmé cette impression. Les rideaux de palétuviers qui couvrent les bords des lagunes et des marigots de la côte, la riche verdure des prairies et des bois situés à quelque distance du littoral, séduisent et reposent le regard.

Selon Ch. de Rouvre [1], depuis la rivière Kouilo (ou Quillou) jusqu'à la rivière Logé, les savanes alternent avec les forêts et quelques plaines sablonneuses. Sur une bande de terrain de 120 lieues de long

1. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880.

sur 50 de large en moyenne, le sol est parfois un peu tourmenté, parfois à peine ondulé. Des rivières nombreuses le coupent de l'est à l'ouest, répandant à la fois sur leur passage la fertilité et les miasmes paludéens. Nous allons étudier l'un après l'autre les principaux de ces cours d'eau, en descendant du nord au sud et en commençant par le Gabon.

Le Gabon n'est pas un fleuve, mais un bras de mer assez profond, situé par 30′ de latitude nord et 7° de longitude ouest. Il pénètre jusqu'à 30 milles dans l'intérieur des terres en suivant la direction N.-E. Sa largeur atteint sept milles en face de l'établissement français de Libreville. Plus loin il s'élargit en forme de bassin, puis se rétrécit brusquement et se divise en deux branches formant l'embouchure des rivières *Como* et *Remboé*. Ce n'est donc à proprement parler qu'un estuaire, mais il offre aux plus grands navires un abri sûr et commode. Le pays est semé de petits monticules dont le plus élevé mesure à peine cent mètres d'altitude. Les collines sont couvertes de bois impénétrables. Au fond des vallons de nombreux ruisseaux coulent vers la mer, et se transforment près du rivage en marigots stagnants bordés de palétuviers. Cet arbre singulier laisse tomber de ses branches de nombreux filaments qui viennent plonger dans l'eau, prennent racine, et forment une sorte de tamis naturel où s'arrêtent des couches de limon, mélange de débris végétaux et animaux en pleine décomposition. Il en résulte la formation d'un foyer d'émanations putrides où la fièvre règne en permanence [1].

Au sud du Gabon et jusqu'au-dessous du cap Lopez, la côte est plate, sablonneuse, coupée de lagunes et de marigots empestés sur un espace de 170 kilomètres environ. Dans ces plaines basses, à demi submergées, on rencontre les multiples embouchures du fleuve Ogooué. Long de cent milles de l'est à ouest, son delta est limité au nord et au sud par deux bras principaux : le bras nord, large et profond, au moins dans la saison des pluies, se jette dans la baie de Nazareth un peu au-dessus du cap *Lopez;* le bras sud se perd dans une vaste lagune appelée le *Fernand-Vaz*, à 70 kilomètres au-dessous du cap Lopez. L'embouchure nord est la plus importante; ici le fleuve étale ses eaux rougeâtres sur un lit de sable, entre des rives basses et fangeuses couvertes d'un rideau de palétuviers. La barre arrête les bateaux calant plus de 1 mètre 50 pendant la saison sèche. Deux fois par an (octobre-novembre et mars-avril), surviennent des crues qui atteignent 3 mètres, déplacent les sables et reportent souvent le chenal d'une rive à l'autre [2].

1. Quétand, *Topog. médic. de quelques contrées d'Afrique.* Montpellier, 1871.
2. Marquis de Compiègne, *L'Afrique équatoriale.*

La lagune Fernand-Vaz, qui reçoit en octobre des eaux de quelques petites rivières, communique avec la mer par une ouverture large de 300 mètres, présentant aux navires une passe praticable d'environ 100 mètres. Une barre assez dangereuse en défend l'entrée. De plus, le courant est violent, et quoique le fond atteigne 4 mètres, il est prudent d'attendre pour passer la fin du flot. Les petits bâtiments à vapeur et même les chaloupes bien armées peuvent franchir aisément ces obstacles, surtout dans la saison des hautes eaux [1]. Les rives de la lagune sont assez peuplées, et plusieurs factoreries européennes y ont été établies et subsistent en dépit de la fièvre qui éprouve constamment le personnel.

Le fleuve Ogooué présente un cours des plus irréguliers. Souvent il atteint une largeur lacustre, ailleurs il se rétrécit jusqu'à cent mètres à peine. En un point situé un peu au-dessous de *Lopé*, à quelque 300 kilomètres à vol d'oiseau de l'embouchure, un couloir de rochers large à peine de 20 mètres le resserre et l'oblige à décrire un coude brusque qu'il franchit avec un courant furieux. Le pays étant largement ondulé, le fleuve doit décrire de nombreux méandres. Ses directions générales sont les suivantes. Prenant sa source sur les limites mêmes de la région centrale, au pied du plateau des *Aschicouyos*, entre le 2e et le 3e parallèle sud, il suit la chaîne côtière et coule du sud au nord jusqu'au poste de *Booué*, placé près de l'équateur. Il se dirige ensuite au nord-ouest, rencontre les Montagnes de Cristal qui l'infléchissent vers le sud-ouest pendant une cinquantaine de kilomètres. Il reçoit alors sur sa rive gauche un affluent important, le *Ngounié*, et bientôt après fait route à l'ouest jusqu'à la côte. Sur toute sa partie inférieure, le fleuve est bordé de canaux accessoires et de lacs étendus et profonds avec lesquels il communique. Une grande partie de ses eaux se trouve ainsi absorbée par des réservoirs à grande surface, et une forte quantité du reste est bue par les sables et les terrains d'alluvions qui forment toute cette côte, du Gabon au Fernand-Vaz. Pendant l'hivernage, l'abondance des pluies compense largement ces pertes, mais dans la saison sèche, l'Ogooué devient à peu près innavigable.

Ce ne sont pas là les seuls obstacles offerts par le fleuve à la navigation. La traversée de la chaîne côtière se fait par un escalier de rapides fort dangereux, où les explorateurs perdent souvent une partie de leurs bagages et risquent toujours leur vie, malgré l'habileté des bateliers indigènes. Les premiers rapides se montrent à quelques lieues au delà de la rivière Ngounié, qui se jette dans l'Ogooué un peu

1. *Année géog.*, 1868, p. 240.

au-dessus du village de *Lambaréné*, à 200 kilomètres environ de la côte à vol d'oiseau : le fleuve est très large sur ce point, mais son lit est hérissé de rochers à fleur d'eau sur lesquels il court à grande vitesse. Un peu plus haut, nouveau passage du même genre ; ici, l'Ogooué se précipite sur une pente si inclinée que le voyageur en reçoit l'impression d'une colline élevée à gravir. Plus haut encore, à *Elendja*, sont de véritables chutes que les pirogues mêmes des naturels ne franchissent qu'avec difficulté. Au-dessus se trouve la gorge étroite dont nous avons parlé, et que les noirs appellent « Porte du pays *Okanda* ». On arrive alors à *Lopé*, où la rivière est belle pendant quelques kilomètres. Mais les difficultés reparaissent bientôt : il faut alléger les pirogues et les haler à la corde de rocher en rocher. « Un nageur okanda prend entre ses dents la liane attachée à la pirogue, remonte à la nage entre deux eaux, comme un véritable saumon, les rapides les plus violents, et va l'attacher à quelque rocher d'où l'on tire le bateau. » (Mis de Compiègne.)

Enfin, à l'endroit même où l'Ogooué entame la chaîne qui le sépare de la mer, le rapide de *Booué*, terminé par une chute de 26 pieds de hauteur, offre un obstacle infranchissable pour toute navigation régulière. M. de Brazza, qui l'a passé plusieurs fois, raconte ainsi cette difficile opération : « Tous nos bagages sont déchargés et transportés à dos d'homme à un kilomètre plus haut, au delà d'une longue chaussée de roches; d'autres hommes conduisent les pirogues dans une île, au milieu du fleuve, où on peut les faire remonter par une rigole à gradins venant d'en haut de la chute. Les pirogues reprennent alors les bagages et les déposent plus haut sur une roche assez large qui barre le milieu du fleuve en amont, puis elles passent à vide des deux côtés de cette roche et on recharge une dernière fois les bagages. » Le passage du rapide avait demandé 10 heures, de 10 heures du matin à 8 heures du soir [1].

Au-dessus de Booué, on trouve un courant paisible parcourant un espace assez considérable sans nouveaux obstacles. Mais pour l'atteindre il a fallu traverser, au prix de mille peines et de mille dangers, environ cent cinquante kilomètres d'une voie coupée à tout instant par ces barrages naturels, absolument infranchissables pour une embarcation dont les dimensions dépassent celles d'un canot ordinaire.

A *Doumé*, les difficultés reparaissent. Une chute de trois ou quatre pieds de hauteur barre le fleuve sur toute sa largeur, ne laissant qu'un étroit passage par une brèche située sur la rive droite. Au delà de ce

1. Brazza, Lettre au commandant Boitard, *Bull. Soc. de géog.*, 1877.

point, la rivière est coupée de nombreux rapides infranchissables en pirogue. Elle coule entre deux lignes de hauteurs aux flancs dénudés; les bords des cours d'eau, les ravins sont seuls couverts d'arbres. (Alf. Marche.) La forte rivière *Passa*, qu'elle reçoit sur sa rive droite, donne cependant encore à ses eaux un notable volume, mais à quelques kilomètres plus haut, au-dessus des chutes de *Poubara*, l'Ogooué n'est plus qu'un ruisseau.

En résumé, le cours du fleuve se divise en deux parties : le cours inférieur, ouvert sur une longueur de 350 kilomètres à la navigation des chalands à fond plat; le cours supérieur, accessible seulement pour les pirogues d'une construction spéciale jusqu'à *Doumé*, soit à peu près 450 kilomètres. Il faut ensuite prendre la route de terre jusqu'à *Franceville* sur la rivière Passa. On se trouve alors sur la limite même du plateau central, à proximité des sources de divers affluents du Congo.

Cette description nous explique le désappointement éprouvé par les premiers explorateurs de l'Ogooué. Ils avaient cru trouver dans ce fleuve une voie commerciale ouvrant au trafic européen les régions centrales de l'Afrique, et après de longs et pénibles efforts, ils découvraient que cette voie, complètement fermée à la grande batellerie, ne permettait pas même à leurs pirogues de pénétrer profondément dans l'intérieur du continent. Ce fut pour eux une grande déception, qui ne les arrêta pas, d'ailleurs, et les poussa au contraire à étendre leurs recherches. En marchant vers l'est, M. de Brazza rencontra bientôt une grosse rivière, l'*Alima*, dont la source est située non loin de celle de l'Ogooué, dans les collines sablonneuses qui forment sur ce point le faîte occidental du bassin du Congo. Arrêté lors de son premier voyage par les indigènes riverains, il ne put en explorer le cours entier, mais il apprit un peu plus tard que ce cours d'eau était un affluent du grand fleuve, et se déversait dans son lit au-dessus de sa barrière de cataractes. Si l'Ogooué était praticable, l'Alima constituerait une voie précieuse vers l'intérieur par le Congo, car la distance entre les deux rivières, mesurée du point où chacune devient navigable, n'est guère que de 50 milles, et le terrain se prête aux transports. Malheureusement l'Ogooué ne permet en aucune façon un trafic régulier et économique.

C'est encore sous l'impulsion de la même idée que M. de Brazza, explorant les vallées creusées par les affluents du Congo, a fait une découverte importante. En remontant la rivière *Djoué* ou *Gordon Bennett*, il s'aperçut qu'après avoir franchi un seuil médiocrement élevé, il pouvait redescendre successivement par la vallée du *Niadi* ou *Niari*, puis par celle du *Quillou* ou *Kouilo* dans lequel se jette le

Niadi, jusqu'au port de Loango sur l'Océan. « Riche en mines de cuivre et de plomb, dit-il lui-même dans un rapport officiel d'août 1882, le bassin du Niari est séparé de celui du Congo par des montagnes qui ne laissent entre elles qu'un seul passage facile. Ce passage est situé à la hauteur du coude formé par le Niari à son confluent avec le Ndouo, de sorte que la véritable voie de communication entre *Ntamo* (Stanley Pool) et l'Atlantique se dirige presque droit à l'ouest sans présenter d'autre obstacle à la construction d'une ligne ferrée que le passage du col entre la vallée du Djoué qui débouche à Brazzaville et celle du Niari, généralement plate et facile, qui débouche à l'Atlantique ».

On a beaucoup médit, à l'étranger, de cette route découverte par M. de Brazza, mais, tout en s'en moquant, on l'a hâtivement jalonnée de postes avancés devant former titre pour une utilisation ultérieure, et sans les réclamations de la France, l'Association belge, aujourd'hui l'*État libre du Congo*, serait installée sur le Niari-Quillou. Actuellement elle nous appartient sans conteste ; mais en la laissant englober dans la zone du commerce libre, nous lui avons enlevé nous-mêmes une grande partie de son utilité au point de vue purement français.

Il ne faudrait pas, d'ailleurs, s'exagérer trop cette utilité. En premier lieu, les transports par eau sont impossibles, à cause de la faible profondeur des rivières et des rapides qui les encombrent. Ensuite, s'il est vrai que la vallée coupe les montagnes dans le sens transversal, et forme par suite une rigole propre à faciliter l'établissement d'une voie ordinaire ou ferrée allant du rivage de l'Océan au Congo, les difficultés sont encore grandes et exigeraient des frais de construction assez élevés [1]. Il faudrait donc être assuré d'un trafic important pour risquer une telle opération.

A un degré et demi au-dessous de l'embouchure de l'Ogooué, nous rencontrons celle de la petite rivière *Setté*, qui prend sa source au pied de l'un des plus hauts sommets de la région, le mont *Andélé*, dont l'altitude atteint 1,065 mètres (Kiepert, carte du Congo, 1885). La Setté sert de limite nord à la zone de franchise commerciale stipulée par la conférence de Berlin. Ici la sierra se rapproche de la côte et, sur une étendue de quatre degrés du nord au sud, ne laisse entre elle et l'Océan qu'une étroite bande de terrain dont la largeur ne dépasse pas, sur certains points, une trentaine de kilomètres. Un fort village, *Setté-Cama*, est bâti à l'embouchure de la rivière.

La rivière *Nyanga*, assez importante, mais coupée de rapides à proximité de la mer, débouche dans l'Océan à une centaine de kilomètres

1. Voy. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1885, p. 572. Capello et Ivens.

au sud de la Setté. Des factoreries européennes sont établies au village du même nom, situé près de l'embouchure. Le *Kouilo*, ou Quillou, dont il vient d'être question, se présente ensuite.

Au-dessous de l'embouchure du Kouilo, les faibles rivières de *Loango* et du *Bambolo* méritent à peine une mention. Le *Chiloango*, limite méridionale des possessions françaises, vient ensuite; ce n'est aussi qu'une rivière sans étendue ni profondeur, mais elle arrose une contrée fertile. Après lui, nous arrivons au Congo, qui se déploie majestueusement entre des rives basses, couvertes de palétuviers.

III. — Le Congo.

On a cru longtemps que le Congo sortait du lac *Bangouelo*, alimenté lui-même par les nombreux ruisseaux descendus des monts *Lokinga* (*Mouchinga*, *Babisa*, v. les cartes de Kiepert et de Stanley), dont la chaîne court de l'est à l'ouest entre le 12e et le 13e parallèle sud. Mais les recherches des derniers explorateurs, et notamment de notre compatriote Giraud, ont établi que la rivière *Louapoula* (*Luapula*, Stanley), qui s'échappe par la rive ouest du lac pour couler vers le nord, en formant entre le 8e et le 9e parallèle le petit lac *Moero*, dont elle sort sous le nom de *Loualaba* (*Luassa*, Stanley), n'est qu'un affluent du Congo. La source de ce fleuve se trouve plus à l'est, dans un nœud des montagnes qui bordent la rive occidentale du lac *Tanganyka*, entre le 5e et le 6e parallèle sud, et par 29 degrés de longitude est (Greenwich). Il sort des hauteurs sous le nom de rivière *Lou-Kouga*, *Louassé* (Kiepert), ou *Luasse* (Stanley), coule vers l'ouest l'espace de 200 kilomètres et décrit alors un immense détour vers le nord [1]. Le Congo est dès lors un grand fleuve. Son débit à la seconde est égal à environ une fois et demie celui du Gange en temps de crue, à trois fois celui du Nil à Gondokoro. Le courant est rapide et la profondeur devient considérable à la saison des pluies.

Le Congo coule ensuite du sud au nord sur un espace d'environ 500 kilomètres à vol d'oiseau, et arrive à l'équateur, qu'il franchit entre le 25e et le 26e degré de longitude est (Stanley). Il se trouve ici à la limite du grand plateau lacustre où il a pris naissance, et il en descend par un escalier de rapides connu sous le nom de *Stanley-Falls* (chutes de Stanley). Le fleuve a reçu pendant ce parcours de puissantes rivières. Aussi prend-il dès lors tout son développement : son lit, large de 16 à 17 kilomètres, souvent plus, est constitué par une dépression de profondeur variable. Un très grand nombre d'îles boisées

1. Cette solution du problème est encore discutée. Certains géographes persistent à considérer la Louapoula comme le cours supérieur du Congo.

le divisent en de multiples chenaux, souvent fort étroits et barrés par le sable. De temps en temps la pente s'accuse brusquement et forme un rapide plus ou moins dangereux [1].

Un peu au-dessous des Stanley-Falls, le Congo se heurte à une chaîne de collines orientée est-ouest, qui l'oblige à prendre la même direction. Il s'étend alors au nord-ouest jusque vers le 2e parallèle nord, puis s'infléchit vers le sud-ouest et franchit la chaîne côtière pour descendre vers l'Altantique, où il arrive à la hauteur du 6e parallèle sud, après avoir décrit un immense demi-cercle dont ce parallèle représente à peu près le grand diamètre.

Pendant cette seconde partie de son cours, le Congo reçoit encore de nombreux tributaires, restés inexplorés pour la plupart. Sur la rive droite les principaux sont : la *Mboura* (Kiepert, F. Desbuissons), que Stanley divise en deux branches : la *Loukebou* et son affluent la *Lindi*. Une cataracte coupe ce cours d'eau à peu de distance du fleuve, un peu au-dessous du confluent des deux rivières. Viennent ensuite : le puissant *Arouimi* (*Arouwimi*, *Oubingi*, *Biyeré*, Kiepert, *Yiyeré*, Stanley), qui présente à son entrée dans le Congo une largeur de 1,800 mètres, mais dont le cours est aussi obstrué par les cataractes de *Yambouga* (*Yambuya*, Stanley), situées à 200 ou 250 kilomètres du fleuve; la *Ngingiri*, qui se jette par une large embouchure dans une expansion lacustre donnant au fleuve 40 kilomètres de largeur; la *Mougalla*, à laquelle Stanley attribue 800 yards (728 m.) de largeur à l'embouchure; la rivière *Liboko* ou *Oubanghi*, dans laquelle M. Wauters croit reconnaître le cours inférieur de l'*Ouellé*, dont le cours supérieur, parallèle au Congo, pénétrerait profondément dans la région inconnue située au nord de ce fleuve [2]; la *Licona*, qui se jette dans le Congo par plus de 25 embouchures formant un delta immense [3]; enfin le *Djoué* (*Jué* ou rivière *Gordon Bennett*, Stanley). La plupart de ces rivières sont plus considérables que nos grands fleuves d'Europe.

Les principaux affluents de la rive gauche, au-dessous des Stanley-Falls, sont : la *Loubilanzi* ou *Loubilach;* la *Loukinga;* le *Bouronki* ou *Mokindou* ou rivière Noire ; la *Kasaï*, formée par la *Mfini* et la *Mbikeh* ou *Conango*, qui se réunissent à une centaine de kilomètres du fleuve (Stanley.) On sait fort peu de chose sur ces cours d'eau, figurés sur les cartes par des lignes purement hypothétiques [4]. Ils coulent perpen-

1. Voy. *Missions cathol.*, janvier 1886.

2. Voy. la carte dressée par M. E. Desbuissons, et le *Temps*, n° du 3 juin 1885.

3. V. dans les *Miss. catholiq.*, 1886, p. 82, et 1888, p. 97, le récit d'une excursion du P. Augouard dans cette rivière, dont les bords sont marécageux.

4. En 1885-1886, des officiers de l'État libre, des missionnaires et des négociants ont remonté le Kasaï sur plusieurs centaines de kilomètres. Ils ont trouvé ses rives boisées et assez peuplées, mais marécageuses, ce qui concorde avec les relations de MM. Capello et Ivens sur la région sud.

diculairement à l'équateur, et forment avec leurs affluents, dans la région comprise entre le 5e et le 12e parallèle sud, un réseau hydrographique si abondant, si serré, qu'on l'a comparé aux irradiations tracées par la gelée sur nos vitres pendant les nuits d'hiver.

Pour arriver jusqu'à l'océan Atlantique, le Congo doit traverser les rameaux de la chaîne côtière. Il a trouvé une issue à la hauteur du 4e parallèle sud. Le seuil qu'il lui faut franchir en cet endroit constitue une retenue naturelle, en avant de laquelle les eaux forment un véritable lac bien connu sous le nom de *Stanley-Pool*, et dont l'altitude est encore de 375 mètres. (Kiepert; Stanley l'estime à 1,107 pieds, environ 380 mètres.) Plusieurs lacs situés sur les deux rives (lacs *Mantoumba*, *Léopold II*, à gauche ; *Ngiri*, à droite) lui fournissent en outre des déversoirs supplémentaires aux époques de crue. Au sortir du Stanley-Pool, le fleuve s'engage à toute vitesse dans une fissure en escalier si étroite et profonde que, vu du sommet de la rive, « le puissant cours d'eau parut aux compagnons de Tuckey réduit aux proportions d'un torrent d'Ecosse. » (*Revue britannique*, mars 1878.) Ce lit étroit est parsemé d'énormes blocs de rochers où les eaux furieuses se brisent en projetant des gerbes d'écume. Après chaque rapide, des tourbillons violents produisent de tels remous que les embarcations risquent à chaque instant d'être englouties. Les berges, très élevées, sont coupées de ravins profonds creusés par les eaux, au fond desquels coulent des torrents et parfois même des rivières assez considérables. Ce long et dangereux passage est connu sous le nom de chutes de *Yellala* ou encore de chutes Livingstone. (Stanley, Kiepert, etc.)

De Stanley-Pool à *Manyanga*, vingt-quatre cataractes ferment le fleuve à toute navigation régulière. Entre Manyanga et *Issanghila*, les rapides sont nombreux, mais praticables. Un vapeur construit spécialement pour cette navigation, le *Royal*, muni d'une forte machine, faisait le service entre ces deux points pour l'Association internationale en 1880. Il traînait un chaland à la remorque, et pour lui permettre de remonter les rapides, il fallait le haler à la cordelle pendant que la machine développait toute sa puissance. La descente se faisait au contraire avec une rapidité vertigineuse, au milieu des tourbillons et des récifs à fleur d'eau. Quelquefois le *Royal* était saisi par les remous, mais on avait combiné sa longueur et celle du chaland de telle sorte que l'extrémité de l'un d'eux se trouvait toujours en dehors de l'action du tourbillon. Le vapeur trouvait alors un point d'appui et sa machine lui permettait de se tirer d'affaire. (Rapport au ministre de la marine par M. de Brazza, octobre 1884.)

De Issanghila à *Vivi*, nous rencontrons encore cinq cataractes infranchissables. Ainsi, pour faire flotter des embarcations soit entre

Manyanga et Issanghila, soit sur le haut fleuve, il a fallu les transporter par terre au delà des cataractes, par un chemin tracé à grand'-peine sur ces rives escarpées et coupées de ravins de 200 à 300 mètres de profondeur, dont les bords sont taillés à pic. (De Brazza.) Pour établir une route commode, permettant de lourds charrois, il serait nécessaire d'exécuter de nombreux et difficiles travaux d'art [1]. Stanley, qui voulait passer à tout prix, n'a rien ménagé pour franchir ces obstacles et porter jusqu'à Stanley-Pool ses petits vapeurs démontables. Mais il n'a fait que l'indispensable, et s'il a réussi à passer en utilisant les parties navigables, en empruntant tour à tour les deux rives lorsqu'il rencontrait sur l'une d'elles des difficultés trop considérables, c'est au prix de beaucoup de fatigues et de dangers, grâce à son indomptable énergie et au courage de ses compagnons. On ne saurait demander de tels efforts à ceux qui ne sont point stimulés par la curiosité scientifique, et qui doivent établir une balance exacte entre leurs bénéfices et leurs frais généraux.

Le Congo s'échappe de ce couloir à *Vivi*, point à partir duquel il écarte de nouveau ses rives sans prendre cependant le développement immense de son cours supérieur, car il est encore maintenu par des montagnes de quatre à six cents mètres d'élévation, qui vont en s'infléchissant jusqu'à Boma. En revanche, il est très profond. Sa rive gauche se couvre de forêts épaisses dont les clairières sont habitées par une population vigoureuse, mais fort sauvage. La rive droite, plus découverte, porte des factoreries européennes et de nombreux villages. *Boma* est l'un des plus importants. Placé à peu près à mi-chemin entre la mer et les cataractes, au point où commence l'estuaire du fleuve, on l'a choisi récemment comme capitale de l'État libre à la place de Vivi, désigné d'abord [2].

L'estuaire est divisé en un grand nombre de bras par une multitude d'îles verdoyantes qui se succèdent sur une longueur de 70 kilomètres, jusqu'à *Ponta-da-Lenha*. Il va s'élargissant ensuite jusqu'à l'Océan, dans lequel il pénètre avec tant d'impétuosité qu'à trente milles du rivage les eaux se conservent encore fraîches et douces. (Mis de Compiègne.) Ce courant neutralise l'action du flot et supprime la barre qui ferme tous les autres cours d'eau de la côte, mais il est tout aussi gênant, surtout pour les navires à voiles. L'embouchure proprement dite, comprise entre la *Pointe-Banane* ou Pointe française au nord, et la *Pointe-Padron* au sud, s'étend sur une largeur de plus de 11 kilomètres. Au-dessus, le fleuve se développe comme un

1. Voy. de Brazza; Dutreuil de Rhims; Capello et Ivens, etc. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1885, p. 572.
2. Le *Temps*, mai 1886.

bras de mer jusqu'aux extrêmes limites de l'horizon, où, par l'effet du mirage, on aperçoit à certaines heures les îles de Ponta-da-Lenha, qui semblent alors suspendues dans l'atmosphère. (Ch. de Rouvre.) La profondeur au milieu du chenal dépasse deux cents mètres. Les navires trouvent sur les deux rives de bons mouillages abrités, mais la présence de bancs de sable mouvant rend l'atterrissage assez dangereux.

C'est un vapeur français, le *Tornado*, qui le premier a remonté le fleuve jusqu'aux rapides. Cette navigation n'était pas sans danger, étant donnés la violence des eaux, les remous qu'elles forment, et les roches à fleur d'eau que l'on rencontre parfois au milieu même du courant. (Ch. de Rouvre.) Aujourd'hui, le Congo inférieur est partout reconnu et les bateaux peuvent le re monter en toute sécurité jusqu'aux cataractes.

IV. — La côte occidentale. Au sud du Congo.

Si nous continuons maintenant notre examen de la région littorale, nous laissons derrière nous le Congo pour descendre vers le sud, et nous rencontrons bientôt les rivières *Leloundo* et d'*Ambrizette* (*Mbrijé*, Kiepert; *Brije*, Stanley). Ces petits cours d'eau arrosent une vaste plaine limitée par de faibles hauteurs boisées. Une autre rivière également sans importance, la *Docé*, vient ensuite, puis la chaîne côtière se recule vers l'est, et forme un assez vaste bassin où coule un fleuve important, la *Logé* (Kiepert, Stanley), etc. La Logé constitue la limite nord effective des possessions du Portugal, qui n'a jamais pu s'établir solidement dans le pays situé entre cette rivière et le Congo. (Ch. de Rouvre, Ch. Jeannest, etc.)

Un peu plus bas les montagnes se rapprochent de nouveau de la mer, et jusqu'à *Benguela*, port situé entre le 12e et le 13e parallèle, on ne voit plus que de fort petits cours d'eau, sauf la *Couanza* (Kiepert; *Coanza*, Stanley), dont la source est située à 400 ou 500 kilomètres dans l'intérieur (à vol d'oiseau).

Sur toute cette ligne de rivage, qui s'étend sur une longueur de 14 degrés environ (plus de 1,500 kilomètres), on ne rencontre guère que deux vrais ports : *Libreville* du Gabon, et *Banane*, situé dans l'embouchure même du Congo. Pourtant, on trouve de distance en distance quelques bons mouillages, des rades foraines où la houle du large se fait sentir, mais dont le fond est de bonne tenue, sauf en cas de ras de marée. Nous pouvons citer : la baie de Nazareth à l'embouchure de l'Ogooué; *Nyanza*, sur la rivière du même nom; *Mayomba*, village important situé à l'entrée d'une baie sablonneuse;

Loango, chef-lieu d'une région bien peuplée, où abondent les palmiers à huile; *Mambé*, qui est réputé comme très salubre, fait rare sur cette côte; *Ponta-Negra*, située sur la baie du même nom, entrepôt commercial qui partage avec Loango les produits de la région; *Landana*, où la mission catholique française a établi une résidence [1]. C'est une des plus grandes stations de factoreries de la côte. Le paysage est riant, on a surnommé Landana le « jardin de la côte », mais ce jardin est malsain, la fièvre y fait de nombreuses victimes.

A quelques lieues plus au sud, nous trouvons *Kabinda* (*Kabenda*, Stanley), dont les environs sont couverts de vergers; puis, sur une étroite langue de sable resserrée entre le Congo et la mer, *Banana*, où les plus gros bâtiments trouvent un excellent mouillage. Le pays est relativement sain, grâce aux brises de mer, qui chassent les miasmes exhalés par des eaux si chargées de débris organiques, que leur couleur tourne au bistre foncé. (*Revue maritime*, mars 1883, etc.)

Au sud du Congo, nous pouvons citer *Ambrizette*, *Kinsendo*, *Ambriz*, où des factoreries européennes sont établies; *Saint-Paul de Loanda*, chef-lieu des possessions portugaises. Bâtie un peu au-dessus de l'embouchure de la *Coanza*, forte rivière qui lui apporte les produits de la province, cette ville compte douze à quinze mille habitants blancs, mulâtres et noirs, avec une garnison d'un millier de soldats nègres encadrés par des blancs. Cependant l'autorité du Portugal est assez mal établie même aux portes de la ville, car, si nous en croyons M. Ch. Jeannest, qui a résidé dans ces parages de 1868 à 1872, les relations par terre n'étaient rien moins que sûres, à cette époque, entre Saint-Paul et Ambriz. Les noirs Mossoulos, cantonnés entre ces deux points, n'avaient pu être soumis et ne permettaient pas le passage. D'ailleurs, selon le même auteur, les Portugais sont détestés sur toute la côte au nord d'Ambriz et souvent ne peuvent obtenir des noirs la permission d'y résider.

Les rivières que nous venons d'indiquer servent à établir la communication entre la côte et la région maritime jusqu'au pied de la chaîne des sierras intermédiaires. Quelques-unes sont accessibles pour de petits vapeurs; toutes, sauf le Congo qui en est préservé par la violence de son courant, sont obstruées par la barre qui frappe incessamment la côte occidentale d'Afrique sur sa longueur entière. Le transit des marchandises entre la terre et les navires doit se faire sur des bateaux légers, que le flot chavire fréquemment quand il peut les prendre par le travers. En outre il se produit souvent dans ces parages un phénomène très dangereux pour la navigation. Il s'agit

1. Les Missions ont aujourd'hui des établissements jusque sur le haut fleuve. En 1886, le P. Augouard est allé en fonder un à Équateur-Station.

du ras de marée ou *calemme*, dont la violence est surtout à craindre aux époques de syzygies ou de quadratures [1]. La calemme dure trois, six ou neuf jours, avec une accalmie entre chaque période ternaire. Une houle allongée venant du large se précipite vers la terre, et se transforme en vagues de plus en plus aiguës, qui se suivent avec rapidité et s'agglomèrent enfin en une muraille liquide dont le choc sur le rivage produit une commotion violente. En de pareils moments, on ne peut songer à franchir la barre, et même les embarcations ancrées trop près de la rive cassent souvent leurs amarres et sont jetées à la côte. La calemme sévit de préférence pendant la saison sèche, exceptionnellement pendant l'hivernage ou saison des pluies. Mais elle est alors remplacée par de violents et très fréquents orages avec pluie et vent.

V. — Les montagnes.

En quittant la région côtière nous entrons dans la zone des hauteurs, qui prend une largeur considérable entre le Gabon et le Congo. Les monts de Cristal, à l'est du Gabon, forment un massif très serré dont les sommets atteignent parfois 1,500 mètres. Ce massif est séparé des sierras par une dépression où l'Ogooué a pu se frayer un lit. Au sud de ce fleuve, les montagnes s'allongent en formant de nombreux rameaux parallèles au rivage de la mer, et couvrant le pays sur une largeur de deux à trois degrés. Le rameau ouest se rapproche alors de la côte d'une distance réduite parfois à 30 ou 40 kilomètres. Au delà du Congo, le système montagneux s'écarte du littoral et devient fort embrouillé. Les chaînons se dirigent en tous sens, et se confondent avec les prolongements de la ligne sud de partage des eaux du Congo, les monts Loukinga ou Babisa.

Les vallées ménagées entre les rameaux de cette chaîne sont longues et étroites. Les eaux s'y rassemblent et forment des rivières au courant ordinairement rapide, parfois assez profond, mais presque toujours coupé par des chutes. L'humidité qu'elles répandent sur leurs bords alimente une belle végétation forestière, formant contraste avec la nudité des pentes abruptes qui l'encadrent. (Mis de Compiègne, Alf. Marche, etc.)

Ces montagnes sont d'ailleurs peu élevées, surtout entre l'Ogooué et le Congo. Au sud de ce dernier fleuve, les sierras présentent quelques sommets de 900 à 1,700 mètres, rarement plus. (Kiepert.) Elles forment, malgré leur faible hauteur moyenne et par suite de la raideur

1. Ch. de Rouvre, *op. cit.*

de leurs pentes, une barrière opposant au voyageur de sérieux obstacles. Ce fait explique les efforts tentés par divers explorateurs dans le but d'arriver à découvrir au milieu de ce lacis de montagnes un passage, une suite de cols adoucissant les pentes, et permettant d'établir sans grande peine et sans grosses dépenses une route praticable, peut-être même un chemin de fer pour relier la côte au cours supérieur du Congo. Les explorations de M. de Brazza ont fait connaître les vallées successives du Djoué, du Niari et du Kouilo, dont les difficultés sont encore fort grandes, tout en offrant le passage le plus commode entre la région centrale et l'océan. A l'heure actuelle, une commission spéciale étudie l'établissement d'une voie ferrée sur la rive droite du Congo. Tous les voyageurs s'accordent à dire que sur ce point les obstacles sont immenses et occasionneront des dépenses énormes.

VI. — La région des plateaux.

Lorsque M. de Brazza eut atteint les sources de l'Ogooué, il poussa plus loin vers le sud dans l'espoir de trouver le passage tant désiré vers le haut fleuve. Il sortit des montagnes et rencontra un vaste plateau de 300 à 400 mètres d'altitude, bien arrosé, et habité par des populations denses et pacifiques. En continuant sa route au sud, il pénétra sur un second plateau présentant les mêmes caractères et s'étendant jusqu'à la rive droite du Congo. Plus tard, de nouvelles explorations lui firent découvrir des plateaux semblables, situés à l'est et au nord du premier, délimités par des affluents de l'Ogooué et du Congo, et s'étendant sur un espace de plusieurs degrés en tous sens. Cette découverte lui montra qu'il était arrivé dans cette région élevée qui occupe tout le centre de l'Afrique, et qui va se haussant de terrasse en terrasse jusqu'au pays des grands lacs.

L'altitude de ces plateaux les soumet à un drainage énergique et diminue sensiblement l'excès de la chaleur tropicale, si gênant sur la côte. Les parties les plus humides, c'est-à-dire les bords des rivières, le plus souvent bas et submergés à la moindre crue, sont couvertes d'épaisses forêts vierges. Les parties sèches forment des savanes où paissent des troupeaux d'antilopes. Sur quelques points, une dépression du sol retient les eaux et forme des marécages étendus. (Capello et Ivens, Stanley, etc.) Les rivières sont poissonneuses et habitées par l'hippopotame et le crocodile. De nombreux villages s'échelonnent sur les rives de ces cours d'eau; le voyageur en reconnaît l'approche aux champs de maïs, de manioc et de patates douces qui les entourent. (Stanley, de Brazza.) Cette circonstance, qui groupe la population

sur les bords des rivières, dont le cours est utilisé le plus souvent possible par les explorateurs, a donné à ceux-ci l'impression de la présence sur ce sol d'une population extrêmement dense. Mais ce n'est là qu'une apparence. A quelque distance de la rive, la savane reprend possession du sol et n'a pour habitants que l'antilope et les bêtes féroces, quand elle ne se transforme pas en désert sans eau ni verdure [1].

Les plateaux s'étagent ainsi de l'ouest à l'est jusque vers le 25° de longitude orientale, où commence la région des lacs. Leur altitude atteint ici 8 à 900 mètres et croît encore jusqu'à 1,100 ou 1,200 mètres, pour redescendre ensuite assez brusquement vers la mer. Trois lacs immenses se succèdent entre le 28e et le 35e degré de longitude est, et de l'équateur au 15e parallèle sud (*Victoria*, *Tanganyka*, *Nyassa*). D'autres plus petits forment une chaîne parallèle un peu plus à l'ouest (*Louta*, *Kassali*, *Moero*, *Bangoucolo*). Entre ces nappes d'eau se trouve un pays accidenté, souvent sain et fertile, parfois forestier, nourrissant sur certains points une population assez dense. La plupart des voyageurs s'accordent à dire que cette région est la plus saine et la plus belle de l'Afrique équatoriale [2].

La rive gauche du Congo n'est guère mieux connue que la rive droite entre l'équateur et le 5e parallèle sud. Cette région, plus basse que la précédente, est sillonnée par les nombreux affluents du fleuve qui la rendent sur bien des points extrêmement humide. De fortes crues les font chaque année épancher leur trop-plein sur leurs rives et donnent naissance à de vastes marais. Deux courageux officiers de la marine portugaise, MM. Capello et Ivens, qui ont traversé récemment le continent entre le 10e et le 15e parallèle, nous décrivent de vastes régions humides et fangeuses, coupées de ruisseaux, de rivières, de marais, qu'ils ne purent franchir qu'au prix de fatigues inouïes. Ailleurs, ajoutent-ils, ce sont des forêts vierges très épaisses, où l'on trouve la mouche *tsé-tsé*, dont la piqûre est mortelle pour le bétail. Leur voyage à travers ce pays ne fut, selon leurs propres expressions, qu'une affreuse déroute, une véritable marche funèbre. (*Bull. Soc. de géog.*, 1885, p. 572.) Selon toute apparence, ces régions méridionales n'offrent que bien peu de terres habitables pour les Européens. On les trouvera surtout dans la partie la plus élevée, entre le 6e et le 12e parallèle, et du 25e au 31e degré de longitude est. Selon MM. Capello et Ivens, on arrive là dans un des pays les plus riches

1. Voy. *Miss. cathol.*, janvier 1886 et 4 mars 1887, récits du P. Augouard.
2. Voy. *Miss. cathol.*, mars 1885; les relations de V. Giraud, Cameron, etc., et, ci-après, l'opinion de MM. Capello et Ivens.

de l'Afrique, « celui auquel est réservé, sans aucun doute, le plus brillant avenir ». Les productions y sont abondantes et variées, le climat est sain, l'Européen peut y vivre. Mais le véritable débouché de ce pays n'est pas le Congo, c'est le *Zambèze* (ou *Tchambezi*, etc.) [1], qui, sur un espace de 650 milles environ, n'oppose à la navigation qu'une seule cataracte [2], et peut porter, après un unique transbordement, ses produits jusqu'à l'océan Indien. Il est donc probable que le mouvement commercial de la contrée où le Congo prend sa source, et d'une partie de sa rive gauche, c'est-à-dire d'une fraction fort importante de son bassin, échappera à son action.

Nous pouvons maintenant résumer notre impression sur la configuration de l'Afrique centrale. Elle constitue dans l'ensemble un vaste plateau désagrégé et divisé par les cours d'eau en fragments inégaux. L'action des pluies tropicales a entraîné la terre végétale dans les fonds, sur les rives des fleuves, où la végétation des terres chaudes se développe dans toute sa splendeur. Parfois le sol, formant cuvette, a retenu l'humus et permis la croissance de forêts épaisses dont le pied trempe presque constamment dans l'eau. « Les creux où la terre d'alluvion a été précipitée et retenue forment dans le paysage des lignes sombres et ondulantes, et des ceintures ou bandes de feuillage dont la teinte se fonce de plus en plus dans l'éloignement... Bref, toute élévation offrant une base suffisante est couronnée de palmiers et d'autres arbres de haute futaie; une herbe ligneuse tapisse les collines et les versants; creux, ravins et vallées regorgent de richesses végétales. » (Stanley.) Évidemment un tel pays offre bien des points utilisables, moins cependant qu'on l'a pensé d'abord. Il est même permis de croire qu'une grande partie de ses ressources disparaîtront par l'effet d'une première exploitation, pour ne se renouveler que par la lente action des années.

VII. — La côte orientale.

La région indiquée par les deux officiers portugais nous paraît devoir être étendue à l'est jusque vers le 37e degré de longitude. Elle comprend alors les plateaux qui descendent vers l'océan Indien, et où

1. Le Zambèze a un cours de 3,100 kilomètres. Il prend sa source à la limite sud du bassin du Congo, et descend vers le sud-est pour se jeter dans l'océan Indien par le 15° de latitude sud. Il a souvent 2 à 3 kilomètres de largeur, et la navigation n'en est possible qu'avec des bateaux de construction spéciale.

2. Celle de Victoria, mais il y faut ajouter quelques rapides dangereux de Victoria à la côte.

les Allemands viennent de s'établir [1]. On y retrouve les caractères généraux du centre africain, mais les terres fertiles et relativement saines y paraissent assez fréquentes et étendues. Plus on s'approche de la côte, plus le terrain devient ingrat. On doit traverser pendant plusieurs jours, avant d'atteindre l'océan, une série de plaines arides, où les arbres font totalement défaut et sont remplacés par des broussailles épineuses. « Depuis deux jours je cherche un bâton et je n'ai pas encore pu me le procurer », dit un missionnaire en marche pour le pays des lacs [2]. Et il en est ainsi pendant 7 ou 8 jours. Ce fait indique naturellement l'absence de l'eau; on ne trouve souvent en plusieurs journées de marche que de rares puits, ou plutôt des mares dont l'eau est bourbeuse et malsaine. Les rivières sont espacées et peu considérables. De l'équateur au 20e parallèle, on ne rencontre sur cette côte qu'un seul grand fleuve : le Zambèze.

Les bons ports sont moins rares sur la côte orientale que sur la côte atlantique. *Quilimane*, sur le delta du Zambèze, n'est accessible qu'aux bateaux de faible tonnage. On retrouve en effet sur le rivage la barre et de plus, sur presque toute son étendue, des rochers et des sables. Viennent ensuite, en remontant vers le nord, *Mozambique*, chef-lieu des possessions portugaises, petite ville de 10,000 habitants, bâtie dans un îlot voisin de la côte et formant avec deux autres îles un port vaste et sûr, mais d'un accès difficile; *Dari-Salama* (ou *Dar-es-Salam*) [3], vaste baie formée par un profond bras de mer et capable d'abriter des escadres; *Bagamoyo*, point de départ des voyageurs à destination de la région des lacs, et, en face, l'île fameuse de Zanzibar, avec un excellent et vaste port. Plus au nord, *Mombaz*, ville de 12 à 15,000 âmes, est bâtie sur une île située au fond d'une baie et formant un port de premier ordre. Enfin *Kismayou*, principal débouché du pays Çomali.

Cette côte est en somme plus accessible que la côte ouest. Les grands ports y sont plus nombreux; la zone maritime se présente sur certains points avec un caractère de plus grande salubrité. En bien des endroits cependant, et surtout en descendant vers les possessions portugaises du sud, l'humidité et la fièvre arrêtent le voyageur et le marchand. D'autre part, la chaîne côtière est plus aisément praticable, mais il faut traverser pour l'atteindre des solitudes arides. Au delà

1. L'Allemagne a planté son drapeau en 1885 dans trois belles provinces de l'est africain : l'*Ousagara*, l'*Oukami*, le *Ngourou*. Voy. *Miss. cathol.*, août 1886, et les *Annales*, 1887-1888, articles de M. Delavaud.

2. *Miss. cathol.*, 1886, p. 572.

3. L'Allemagne a mis récemment la main sur ce port, destiné à un bel avenir; elle s'en est fait concéder l'usage par le sultan de Zanzibar.

de ce désert et des lignes montagneuses qui le bornent, on aborde une région élevée, fertile, relativement saine, et qui semble promettre au commerce européen un champ d'exploitation vraiment digne d'attention. Aussi les Allemands et les Anglais se sont fort habilement dirigés de ce côté, et ont enlevé au Portugal et au faible sultan de Zanzibar une bonne partie de la suprématie plus ou moins nominale qu'ils prétendaient exercer sur ces contrées.

VIII. — Le climat.

L'Afrique est coupée transversalement vers le milieu de sa longueur par le cercle équatorial. La zone torride en couvre donc la plus grande partie. Seules, les extrémités nord et sud échappent au climat tropical et jouissent d'une température relativement modérée et saine. Entre les tropiques, la chaleur excessive et l'humidité malsaine sont la règle, sauf exceptions produites tantôt par les brises de mer, tantôt par les conditions géologiques du sol.

Au nord du 33e degré de latitude, la température moyenne varie de + 13° à + 21°. Entre 33° nord et 33° sud, nous sommes en pleine zone torride et les moyennes thermométriques vont de + 26° à + 35°. Au sud du 33e parallèle sud, nous retrouvons une zone tempérée, généralement salubre et d'une température presque constante. L'écart ne dépasse guère 3° (+ 16° à + 19°).

Les bassins de l'Ogooué, du Congo et du Zambèze se trouvent situés en entier dans la zone la plus chaude et en même temps la plus humide du continent africain. Pendant cinq à six mois de l'année, la pluie tombe chaque jour en déluge, remplissant les dépressions du terrain, gonflant les rivières, détrempant le sol. Les averses, accompagnées d'éclairs et de tonnerre, se renouvellent plusieurs fois par jour, avec une violence dont nos plus fortes pluies d'orage peuvent à peine nous donner une idée. Elles sont dues aux phénomènes météorologiques suivants.

Les rayons du soleil, en tombant d'aplomb sur le sol, produisent sur toute la ligne équinoxiale une chaleur intense qui se communique aux couches inférieures de l'atmosphère. Ainsi échauffées et allégées, ces couches d'air tendent à s'élever verticalement en laissant un vide aussitôt rempli par les masses gazeuses les plus voisines. De proche en proche le mouvement se transmet jusqu'aux pôles et les basses régions de l'atmosphère se mettent successivement en marche vers l'équateur, apportant avec elles des masses de vapeurs empruntées aux océans. En frôlant la surface du globe, ce courant d'air forme un vent régulier désigné par les marins sous le nom d'*alizé*. Il se

produit ainsi deux vents contraires, l'un nord-sud, l'autre sud-nord, mais le mouvement diurne de la terre modifie ces directions, qui deviennent S.-O. et N.-O. Ces vents se heurtent donc vers l'équateur. En y arrivant ils se neutralisent l'un l'autre, ce qui donne lieu à la formation d'une zone où règne un calme assez constant. Ce calme, joint à l'action de la chaleur, permet aux vapeurs de se condenser sur place en pluies abondantes. L'air, échauffé et allégé, monte alors dans les régions supérieures de l'atmosphère et reprend la route des pôles.

Les deux extrémités du continent sont balayées par ces courants, qui se maintiennent dans une même direction et passent en emportant toute l'humidité de l'air. Il pleut rarement dans le nord de l'Afrique, aussi bien qu'au cap de Bonne-Espérance. Pourtant le voisinage de la mer donne à la région côtière un peu de fraîcheur et de verdure. Mais dès qu'on s'éloigne du rivage, on rencontre deux zones complètement arides : le Kalahari au sud, le Sahara au nord, où la pluie est inconnue et l'atmosphère desséchée par l'alizé.

L'action des vents alizés étant permanente, l'humidité qu'ils apportent se fait sentir toute l'année dans les régions équatoriales. Une seconde cause vient, à certaines époques, redoubler l'intensité du phénomène. Les habitants de la zone torride voient le soleil passer deux fois par an au-dessus de leur tête, ils ont par conséquent deux étés marqués par des chaleurs intenses, lesquelles développent une masse énorme de vapeurs, rapidement condensées par l'afflux des alizés arrivant des zones froides. Les étés sont donc en même temps les saisons pluvieuses. Pendant les deux autres saisons le soleil, sans s'éloigner beaucoup, envoie moins directement ses rayons, l'évaporation est moins active, les pluies plus rares. Ce sont les saisons sèches ou plutôt moins humides [1].

Au Gabon, nous trouvons nettement indiquées ces quatre saisons des régions intertropicales. De mai à septembre, grande saison sèche, pendant laquelle on observe le minimum de température (mois d'août). Ce minimum est encore fort élevé, puisque le thermomètre ne descend guère au-dessous de 25° centig. et monte jusqu'à 30° dans l'après-midi. Viennent ensuite la petite saison des pluies, en octobre et novembre, puis la petite saison sèche, en décembre et janvier. Enfin la grande saison des pluies commence en février et se termine fin avril. C'est l'époque des grands orages, des *tornados* et des pluies

1. A l'équateur même les saisons sont peu marquées, mais la pluie tombe toute l'année, en moyenne un jour sur quatre. (P. Augouard, *Miss. cathol.*, 1886, p. 106.) Les différences s'accentuent à mesure que l'on s'éloigne en descendant vers les pôles.

diluviennes. C'est aussi la saison la plus chaude, le thermomètre marque généralement 32° dans l'après-midi, quelquefois plus, et ne descend pas au-dessous de 26°. (Dr Griffon du Bellay.) Pendant toute cette période la tension électrique est considérable, l'air tiède et humide. C'est là ce qui rend le climat particulièrement difficile à supporter pour l'Européen ; il se sent énervé et incapable d'aucun effort. Le corps est constamment baigné d'une sueur abondante qui ne peut s'évaporer, l'air étant déjà saturé (hygromètre 0. 80 à 0. 82, eau tombée annuellement 2m. 51, moyenne de dix ans). (Dr Rey, *Bull. de la Soc. de Géog.*, 1878.) « Nous n'avons rencontré nulle part, dit M. de Compiègne, cette atmosphère pesante et humide, ces nuits qui n'apportent aucun repos, le thermomètre jour et nuit à 30°, le temps toujours à l'orage, presque tous les jours des averses effroyables qui surprennent à l'improviste et mouillent jusqu'aux os. Encore sommes-nous dans ce qu'on appelle la petite saison sèche. » Dans l'après-midi, la chaleur est souvent tempérée sur la côte par les brises du large, fraîches et réparatrices. Le soir au contraire, c'est le vent de terre qui s'élève et qui apporte aux navires sur rade les émanations paludéennes du rivage. Nous avons vu déjà que les eaux stagnantes ne sont pas rares au Gabon. Les palétuviers croissent en abondance dans les marigots et les lagunes, leurs racines multiples accumulent les matières végétales que la chaleur décompose rapidement en donnant naissance à des miasmes pestilentiels, le vent les répand ensuite sur toute la contrée. Tous les Européens qui abordent sur cette côte doivent immanquablement payer leur tribut à la fièvre du pays. « Je parle ici une fois pour toutes, dit M. de Brazza, de la fièvre, ce triste compagnon des voyageurs européens dans l'Afrique équatoriale. Nous eûmes constamment à lutter contre elle, et il nous fallut un grand effort de volonté pour ne pas nous laisser décourager par l'affaiblissement et l'anémie, conséquences inévitables du mal. » (*Rev. marit. et colon.*, mai 1879.)

Nous retrouvons en effet à l'embouchure de l'Ogooué les mêmes sources de fièvre qu'au Gabon. Le Fernand-Vaz est fort malsain; toute la région du delta, basse et submergée, présente l'aspect d'un immense laboratoire marécageux, où s'élaborent incessamment sous un soleil de feu les germes de la maladie.

Les mêmes conditions climatériques se retrouvent à peu de chose près sur toute la côte occidentale, du Gabon à la Logé, sauf quelques rares exceptions dues surtout à l'absence totale de marais sur quelques points. Parfois les écarts entre la température du jour et celle de la nuit deviennent très considérables, suivant les vents régnants, l'exposition et la saison. Pendant la saison dite sèche, le ciel est sou-

vent couvert, la pluie rare, mais les rosées sont abondantes et il faut s'en préserver avec soin. Vers l'embouchure du Congo, février, mars et avril sont les mois les plus malsains. De grandes variations se produisent souvent dans l'espace de vingt-quatre heures; il faut prendre alors des précautions et se couvrir de vêtements plus chauds. L'usage de la flanelle et de la quinine à titre préventif est recommandé. (Dr Roy, *Bull. de la Soc. de Géog.*, 1878.)

La côte d'Angola ou de Basse-Guinée, au sud du Congo, offre les mêmes caractères climatériques, de Saint-Paul de Loanda jusqu'au delà de Benguela. Il faut en excepter Mossamedès, point réputé parmi les plus sains de la côte d'Afrique. Ambriz serait assez bien situé, si l'on ne trouvait un vaste marais à l'est du cap où le village est bâti. Saint-Paul de Loanda se divise en deux parties : la ville basse et la ville haute; celle-ci seulement est habitable pour les Européens. Saint-Philippe de Benguela, petite ville de 3,000 habitants établie dans une plaine inondée par les pluies, est très malsaine. (Dr Rey, *op. cit.*)

La région des sierras est plus salubre, parce que le sol y est généralement plus sec et la température plus supportable. Cependant il faut encore se méfier de la vallée et de la forêt, car la fièvre n'est pas loin et se montre souvent. Le voyageur, qui éprouve de grandes fatigues, couche souvent sans abri et se nourrit mal, ne peut guère se flatter de lui échapper.

L'immense pays des plateaux présente naturellement une grande variété au point de vue climatérique. Sur tous les points où la déclivité des terrains permet aux eaux de s'écouler, les conditions de séjour deviennent infiniment plus favorables que sur la côte. La plupart des voyageurs signalent des contrées entières dont le climat ne ressemble presque en rien à celui que nous venons de décrire. La température y est plus supportable, l'air moins saturé de vapeurs et de miasmes. Moyennant quelques précautions élémentaires, on y peut séjourner longtemps sans courir de dangers sérieux. Les rares colons vivant dans l'intérieur supportent très bien le climat, et les indigènes eux-mêmes sont plus vigoureux et mieux conformés que ceux de la côte. (Capello et Ivens, *Économiste français*, 1880, t. I, p. 386.) Mais ces contrées sont séparées les unes des autres par des passages dangereux. C'est ainsi que, selon les mêmes auteurs, le cours du Congo n'est « qu'une immense ravine malsaine, constamment en crue par suite du mouvement alterné des pluies au nord et au midi. Elle déverse le surplus de ses eaux dans cette vaste zone qui la borde, et où un soleil de feu semble vouloir dévorer tout ce qui est organisé. » (Soc. de Géog., *Comptes rendus*, 1885, p. 572.)

Toutes les parties boisées sont dangereuses, à cause des amas de débris organiques accumulés sur le sol et maintenus en état de fermentation continue par l'effet combiné de la haute température et de l'humidité.

Le climat de la côte orientale présente des caractères assez semblables à ceux que nous avons notés sur la côte ouest. Un grand nombre de points de la zone maritime sont marécageux et constamment malsains. Les hauts plateaux lacustres qui viennent ensuite offrent, au contraire, beaucoup de parties habitables. Mais toute dépression humide, toute vallée arrosée, tout terrain forestier, forment autant de foyers de maladie. Bien des voyageurs, des missionnaires, des négociants ont succombé dans cette partie de l'Afrique centrale, qui paraît cependant être, en moyenne, la meilleure au point de vue du climat [1].

IX. — Les maladies du pays.

Depuis que les nations européennes ont fondé en Afrique des établissements durables, il a été fait de nombreuses observations sur les maladies du pays, sur leur traitement et sur les mesures prophylactiques les plus efficaces. Nous en dirons quelques mots, afin de rendre ce travail aussi complet que possible.

Les affections les plus communes sur la côte sont déterminées par deux causes constantes : l'élévation de la température et le paludisme. Ce sont : la fièvre intermittente, sous ses formes diverses; l'anémie, qui résulte en général de l'état de fièvre prolongé, ou de la non-élimination du calorique en excès; l'hépatite ou affection du foie; la dysenterie. Ces maladies sont plus ou moins dangereuses selon les lieux. Sur certains points maritimes, notamment à Gorée et à Dakar au nord de l'Équateur, à Mossamédès et dans l'île de l'Ascension au sud, l'Européen échappe souvent à leurs conséquences les plus funestes et vit assez longtemps. Mais sur le littoral du golfe de Guinée, il n'en est pas de même, le blanc ne peut guère y former un établissement durable, « y vivre et y procréer des rejetons capables de durée. Pour se soustraire aux conséquences d'un climat torride, il n'y a pour lui qu'un seul moyen : gagner les montagnes ». (Dr H. Rey, *Bull. de la Soc. de Géog.*, 1878.)

Les fièvres affectent une forme tantôt intermittente et tantôt rémittente ou continue, et plus ou moins grave selon les individus, leur constitution et leur manière de vivre. Les causes déterminantes sont

1. Les Allemands ont eu beaucoup à souffrir, depuis deux ou trois ans, dans cette partie de l'Afrique. V. le *Temps*, 1er mars 1888.

nombreuses. Le climat débilitant amène le résident à prendre des habitudes sédentaires qui le prédisposent à la maladie. Les tempéraments lymphatiques ou nerveux y sont plus sujets que les autres. Les habitudes de luxure et d'intempérance appellent également la fièvre. Pourtant on a remarqué qu'au début l'usage habituel des spiritueux constituait une protection temporaire. Mais bientôt cette impression première disparaît et l'on reste plus exposé au mal qu'une personne sobre. (Dr H. Ford, *Rev. mar. et col.*, août 1873.)

D'autre part, la maladie ne cède pas après la guérison d'une première attaque, qui constitue ainsi une initiation, mais non pas une protection. On a même remarqué que plus tôt une personne est atteinte à son arrivée sur la côte, plus souvent et plus gravement elle le sera de nouveau selon toute probabilité.

Selon M. le docteur H. Ford, la meilleure façon d'éviter la venue ou le retour de la fièvre consiste en un traitement préventif combiné avec des précautions soigneusement observées. « J'ai vu, dit-il, des personnes qui souffraient habituellement d'attaques répétées tous les huit jours, ou toutes les deux semaines, et qui après en avoir prévenu le retour pendant une certaine période ont été complètement débarrassées et ensuite ont joui pendant fort longtemps d'une parfaite santé. » Pour atteindre ce résultat on indique l'usage répété de la quinine, prise à la dose de 15 à 20 centigrammes de sulfate dans une infusion de café pendant les trois ou quatre jours qui suivent l'arrivée sur la côte et qui précèdent le départ. Pour les voyageurs et pendant la saison des pluies, on peut fixer la dose à 10 centigrammes tous les deux jours. (Dr Nicolas, *Guide hygiên. et méd.*, 1881.) L'emploi fréquent de ce médicament doit être surveillé et il faut éviter l'abus, car, ingérée en quantité trop considérable, la quinine produit des désordres nerveux assez graves (quininisme, ivresse quininique).

Le voyageur et le résident doivent en outre observer les règles d'une hygiène rigoureuse et prendre des précautions suivies, s'ils veulent mettre toutes les chances de leur côté. Dans l'Afrique intertropicale, une vigilance constante peut seule permettre à l'Européen d'éviter les dangereuses maladies du pays, ou tout au moins d'en atténuer la gravité et d'en prévenir le retour. En voyage sur la côte, on évitera de coucher à terre, car l'influence miasmatique se développe surtout au coucher du soleil et à la tombée de la rosée. Le nouveau venu modérera son activité et ne s'exposera pas à la fatigue, non plus qu'aux rayons directs du soleil. Pourtant il est indispensable de faire chaque jour un exercice en plein air, qui entretient les forces et maintient l'appétit. (Dr H. Ford, *op. cit.*)

Le voyageur, dans l'intérieur des terres, n'est guère moins exposé

que l'habitant de la côte, s'il ne prend pas toutes les précautions nécessaires. On ne doit jamais oublier que ce climat chaud et lourd suffit pour provoquer, indépendamment des circonstances purement locales, la langueur de l'appétit, la sécheresse des muqueuses digestives, la paresse intestinale, l'appauvrissement du sang. (Dr Nicolas.) Contre tous ces dangers, et contre les causes locales d'insalubrité, il faut prendre des précautions relatives aux vêtements, aux lieux d'établissement ou de halte, au couchage, aux aliments et boissons.

Quant aux vêtements, pour ceux de dessous, le Dr Ford recommande le coton et la soie, plus agréables comme sensation que la flanelle. Pour le dessus, un drap léger matin et soir, la toile dans le milieu du jour. Le Dr Nicolas indique également la soie pour le corps, le lin, le chanvre ou le coton pour le linge; la vareuse de flanelle, la culotte de coutil, la large ceinture de laine pour le dessus. Ne pas oublier un chaud manteau de laine pour la nuit, qui est généralement fraîche sur les hautes terres.

Les établissements fixes ou les campements seront établis sur un terrain sec, au fond aussi bien qu'à la surface, où les eaux s'écoulent facilement : de préférence le versant d'une colline découverte. Les terrains boisés sont dangereux.

On doit éviter de coucher au ras du sol. Si on ne peut s'en dispenser, l'interposition d'un tissu imperméable atténuera le danger.

Les dispositions à l'inappétence constituent l'un des plus graves inconvénients de ce climat. Il est nécessaire de les combattre par un exercice régulier et par l'abstinence de tout ce qui peut ajouter à la mauvaise influence de la chaleur, notamment des spiritueux. Il faut manger quand même, et le régime végétal est surtout recommandé par les hygiénistes. Les viandes proviennent le plus souvent d'animaux sauvages et surmenés, et sont par suite assez indigestes. Les légumes, mal soignés par les indigènes, sont fades et durs. Les résidents devront organiser au plus tôt un jardin, où l'on cultivera les plantes d'Europe et du pays, qui réussissent très bien moyennant quelques soins. C'est une ressource précieuse très appréciée par les chefs des stations fondées en Afrique par les expéditions française et belge, et par les agents des factoreries. (Ch. Jeannest, Dr Nicolas, etc.)

La chaleur produit une soif souvent très pénible, que l'on essaie de combattre en buvant beaucoup. On obtient par ce moyen un résultat tout opposé à celui que l'on attend. Les boissons abondantes produisent des sueurs profuses très gênantes, qui appauvrissent le sang et diminuent les forces. Il faut éviter de boire en dehors des repas; les boissons glacées sont très dangereuses; les boissons chaudes, au contraire, sont excellentes à tous les points de vue.

Elles rafraîchissent, délassent et désaltèrent sans produire aucun désordre. L'usage du thé est à recommander d'une façon spéciale. Il faut éviter surtout les liqueurs spiritueuses. (Dr Nicolas.)

Le même auteur indique comme utile et réparateur le sommeil diurne ou sieste.

L'observation attentive de toutes ces règles mettra bien des chances du côté de l'Européen, principalement du côté du résident, qui peut s'installer dans les conditions les plus favorables et vivre à peu près à sa guise. Pour le voyageur, soumis aux plus rudes fatigues physiques et morales, les choses ne vont pas aussi aisément, et il lui faut pour résister au climat une rare vigueur corporelle et un courage à toute épreuve.

La population indigène, dont le tempérament est formé par l'hérédité aux conditions du climat, n'est pas exposée autant que le blanc aux maladies endémiques. Les accidents les plus communs chez les noirs sont ceux qui affectent l'appareil respiratoire ou l'appareil digestif. Mais souvent des épidémies de variole sévissent avec une grande violence sur ces populations chez lesquelles la vaccination est totalement inconnue. Faute de soins, le fléau les moissonne alors en masse. (Dr Rey, de Brazza.)

Pour être complet, nous devons encore signaler quelques désagréments moins dangereux, mais fort importuns, que l'on rencontre dans les pays tropicaux. Nous voulons parler des animaux et insectes nuisibles qui abondent en Afrique. Les serpents y sont représentés par de nombreuses espèces, la plupart de petite taille, mais très venimeux. (Compiègne et Marche.) Dans les forêts, on rencontre le boa, énorme reptile sans venin, mais d'une force redoutable.

Les moustiques sont également très communs. Quelques variétés sont de taille si menue, que le moustiquaire ne les arrête pas. Personne ne peut s'habituer à la piqûre cuisante de ces insectes à peine visibles. Le *fourou* est un petit moucheron que rien n'arrête, il forme souvent de véritables nuages que la fumée seule peut disperser. Pour combattre ces ennemis imperceptibles, le nègre emplit sa case d'une fumée continue tout aussi insupportable pour le blanc que les atteintes des insectes.

On rencontre encore de nombreuses espèces de fourmis rongeuses, qui mangent tout ce qui reste à leur portée : aliments, livres, vêtements, boiseries. Certaines variétés voyagent souvent en longues et étroites colonnes dans lesquelles il ne fait pas bon mettre le pied. Si quelque corps mort se trouve sur le passage de l'armée, en un instant il est réduit à l'état de squelette, nettoyé avec un soin extraordinaire. Certaines variétés d'araignées venimeuses, des cancrelats puants et

voraces, des myriapodes énormes et répugnants, une sorte de taupin qui perce le bois et les étoffes, de hideux scorpions complètent la collection. (Compiègne et Marche, l'*Afrique équatoriale.*)

En résumé, le climat de l'Afrique équatoriale est particulièrement dangereux sur la côte, à cause de la fièvre qui y règne à l'état endémique. Dans l'intérieur, on jouit d'une salubrité relative qui permet le maintien de la santé pendant un temps assez long, pourvu que l'on prenne soin d'observer rigoureusement les précautions indiquées plus haut. Mais pour arriver dans ces régions salubres il faut nécessairement traverser la plaine littorale, il est même rare que l'on ne soit pas obligé d'y séjourner plus ou moins, il est également très rare que l'on échappe à un premier accès de fièvre. Si on ne parvient pas à l'enrayer, les forces s'épuisent, l'anémie arrive très vite, l'appétit disparaît, et un prompt rapatriement peut seul prévenir une issue funeste. Telle est l'impression qui résulte des rapports des voyageurs, des médecins et des négociants ayant l'expérience du climat d'Afrique.

X. — Les sanitariums.

Tout en prenant les précautions les plus minutieuses, certains tempéraments — les plus nombreux — ne peuvent résister longtemps au climat équatorial africain, surtout quand il leur faut résider sur la côte. C'est le cas des militaires, des fonctionnaires et des négociants résidents. Afin d'éviter un renouvellement trop fréquent du personnel, on a imaginé de lui chercher des stations situées à proximité, présentant les conditions climatériques des pays tempérés. C'est ce qu'on appelle le système des sanitariums ou stations sanitaires. Mais les stations de cette nature sont rares à proximité de la côte d'Afrique. Les Anglais envoient leurs malades dans l'île de l'*Ascension*, rocher volcanique perdu au milieu de l'Atlantique entre l'Amérique et l'Afrique. On n'y trouve ni eau douce ni terre végétale; la première est donnée par des appareils distillatoires, quelques pelletées de la seconde ont été apportées à grands frais pour fournir quelques mètres de verdure à l'habitation du gouverneur. Mais le climat est tempéré et très sain. Les Espagnols ont *Fernando Pô* et les Portuguais l'île *do Principe*, toutes deux situées dans la baie de Biafra, au nord du Gabon. Ces îles montagneuses, incessamment balayées par les brises de mer, jouissent d'une température plus modérée, d'un air plus sec et plus sain que la côte voisine.

La France ne possède guère dans ces parages que l'île du Cap-

Lopez, située non loin de l'embouchure de l'Ogooué, très près de la côte. Elle présente l'aspect d'une vaste plaine de 25 milles de long sur 5 à 6 de large, avec des bouquets de bois de haute futaie et de grandes prairies où paissent en liberté des troupeaux de bœufs sauvages. Dubrandy la dit assez saine. (Dr Rey.) Peut-être pourrait-on l'utiliser pour établir une station servant de lieu de transition à l'arrivée et au départ, de lieu de repos pendant le séjour sur la côte.

L'Afrique équatoriale est, en somme, un pays où la savane et le marais semblent l'emporter en moyenne sur le sol cultivable. Il est fréquemment malsain, surtout dans les parties fertiles où le sous-sol retient ensemble l'humus et l'eau, tandis que le soleil hâte à la fois la croissance et la décomposition des plantes. Les fleuves sont tous encombrés d'îles, de bancs de sable, de cataractes et de rapides, même dans leur cours supérieur. La forme massive du continent rend les distances immenses, et les accidents du sol : ravins abrupts; lignes d'eau larges, profondes, souvent encaissées; marécages étendus; forêts à végétation incoercible, opposeront toujours à la marche des difficultés fort grandes. La région est paraît être dans l'ensemble un peu plus accessible, fertile et saine que la région ouest, mais les parties dangereuses ou difficiles n'y manquent pas. L'Européen ne pourra jamais prendre pied et s'établir que sur les plateaux les plus élevés et les mieux drainés, c'est-à-dire sur les terres les moins riches. Les plaines basses resteront toujours le domaine incontesté du noir et des nombreux représentants de la faune africaine. Telle est la conclusion logique de cette première étude.

Léon Poinsard,
Membre du Groupe d'histoire et de géographie.

L'ÉGLISE RUSSE ET L'AUTOCRATIE.

I

Dans l'orthodoxie orientale, la constitution ecclésiastique tend à se modeler sur la constitution politique, de même que les limites des Églises tendent à se calquer sur les limites des États. Ce sont là deux faits corrélatifs, inhérents à la forme nationale des Églises orthodoxes. Confinées dans les frontières de l'État, dépourvues de chef commun et de centre religieux étranger, ces Églises, indépendantes les unes des autres, sont plus ouvertes à l'influence du pouvoir temporel, plus accessibles au contre-coup des révolutions de la société laïque. Avec une hiérarchie partout identique de prêtres et d'évêques, les Églises orthodoxes s'accommodent, selon les temps ou les lieux, de régimes fort divers : le mode de leur gouvernement intérieur finit toujours par se mettre en harmonie avec le mode du gouvernement politique. Le degré de leur liberté est en raison de la liberté civile, la forme de leur administration en rapport avec l'administration de l'État.

Sur ce point, nous devons le rappeler, on a souvent, en Occident, pris l'effet pour la cause. L'asservissement des Églises de rite grec a été la conséquence plutôt que le principe de la servitude des peuples de l'est de l'Europe. En Russie, comme à Byzance, c'est moins la dépendance de l'Église qui a créé l'autocratie, que l'autocratie qui a fait la dépendance de l'Église.

L'autocratie, telle est la clef de l'histoire de l'Église russe. Veut-on en comprendre les destinées et la constitution, il faut sans cesse se répéter que c'est une Église d'État, et d'un État autocratique. Cela seul explique bien des anomalies apparentes. Placée à côté d'un tsar omnipotent, grandie à l'ombre d'un pouvoir illimité, l'Église a dû se faire à de pareilles conditions d'existence. Aucune religion n'eût échappé à cette nécessité. L'Église la plus jalouse de sa liberté, la seule qui ait jamais revendiqué une indépendance absolue, l'Église romaine n'eût pu respirer impunément l'air épais de l'atmosphère autocratique. On ne conçoit pas une Église entièrement libre dans un État où rien n'est libre. Comment le spirituel s'y émanciperait-il du

temporel? Comment délimiter ce qui est à Dieu et ce qui est à César, sous un régime où César est en droit de tout exiger?

L'histoire de l'Église de Rome en fournit la preuve. Les papes ne se sont sentis pleinement indépendants que lorsqu'ils ont été affranchis de la sujétion des Césars grecs ou germaniques. Si l'on étudie les relations des pontifes romains avec les empereurs byzantins, au VIe, au VIIe, au VIIIe siècle, on est étonné des marques d'humilité auxquelles sont obligés de se courber les prédécesseurs de Grégoire VII. Comme à tous les sujets de l'*imperator*, il leur faut descendre, envers les Augustes, aux formules serviles de l'abjecte étiquette orientale, aux formules païennes de l'idolâtrique étiquette romaine. Il leur faut appeler « divins » les ordres qui leur viennent de la personne « sacrée » du βασιλεὺς, alors même que cet héritier du *princeps* romain n'est qu'un usurpateur sans autre droit au trône que ses crimes. Les plus grands, les plus saints des pontifes, un Léon le Grand, un Grégoire le Grand, non contents de flatter les empereurs, doivent faire leur cour aux impératrices et, pour gagner le maître, s'assurer la faveur des maîtresses, les Augustæ[1]. Et cependant, pour Grégoire et ses successeurs, l'empereur est loin; il ne trône pas au Palatin ou au Cœlius, dans le voisinage du Latran ; il n'est représenté en Italie que par un officier étranger, l'exarque qui n'habite même pas à Rome. Les écrivains catholiques sont d'accord pour considérer l'abandon de la ville éternelle par les empereurs et la chute de l'empire d'Orient comme des événements providentiels. Ils ont raison. L'empereur fût demeuré à Rome, ou le pape l'eût suivi à Byzance que jamais la papauté n'aurait été la papauté. On conçoit mal un pape face à face avec un autocrate.

Ce contact du pouvoir absolu, l'Église russe y a été soumise durant des siècles. Comment toute sa constitution n'en aurait-elle pas été affectée? Elle ne pouvait, comme Rome, se parer du prestige de la succession apostolique et se retrancher dans le principat de saint Pierre. Fille de l'Église grecque, elle ne pouvait prétendre à plus d'indépendance que sa mère. Les modèles que lui offrait Byzance ne l'excitaient pas à convoiter une orgueilleuse indépendance. A l'exemple de sa mère, une mère qu'elle ne pouvait prétendre égaler ni en illustration ni en science, elle ne devait point se montrer trop exigeante en fait de liberté. Ses premiers instituteurs dans le christianisme lui avaient inculqué la soumission aux puissances; les missionnaires grecs lui avaient apporté les lois et les règles de la Nouvelle Rome. Comment le métropolite de la Russie, longtemps suffragant de Byzance, eût-il réclamé plus de franchises que le patriarche œcumé-

1. Voyez notamment M. E. Lavisse, *Études sur l'histoire d'Allemagne : L'Entrée en scène de la papauté*, *Revue des Deux Mondes*, 15 déc. 1886.

nique? Pour Moscou comme pour Kief, Tsargrad, la Ville Royale du Bosphore [1], n'était-elle pas le soleil vers lequel se tournaient sans cesse les yeux des orthodoxes? Or, à Tsargrad, l'autocrator grec, littéralement adoré et encensé comme un dieu, était le gardien traditionnel de l'union de l'Église et de l'État, union qui pour lui, comme pour son clergé, revenait à la subordination de l'Église à l'État. L'empire grec écroulé, les tsars russes devaient se regarder comme les héritiers des empereurs d'Orient, s'en approprier l'étiquette et les prétentions, avec une double différence à l'avantage de l'Église russe. Dans la sainte Moscou, les murs du Kremlin n'ont jamais été souillés par les rites idolâtriques de la cour byzantine; à Moscou, les tsars ne naissant pas tous théologiens comme les empereurs grecs, ni les Rurikovitch, ni les Romanof ne se sont, à la façon des Comnènes, ingérés dans les querelles de doctrine ou de discipline. Respectueux du dogme, il leur suffisait de tenir les pasteurs de l'Église dans leur dépendance. Pourvu que la doctrine demeurât intacte, le clergé, de son côté, acceptait la subordination de l'Église. Heureuse d'être honorée par le tsar orthodoxe, la hiérarchie sentait moins la suprématie du trône qu'elle n'en sentait la protection. Loin de se révolter contre le pouvoir suprême, l'Église se faisait un mérite de se montrer humble et soumise, se flattant d'être par là fidèle aux traditions antiques des Constantin et des Théodose, prétendant ainsi témoigner son esprit de paix et mettre en pratique la maxime : « Mon royaume n'est pas de ce monde. »

Les conséquences du régime autocratique dans le gouvernement ecclésiastique ne se sont manifestées que peu à peu. Avant d'occuper dans l'État la place que lui a marquée Pierre le Grand, l'Église russe a passé par des phases fort diverses. Cette Église, dont toute la vie nous semble un sommeil de neuf siècles, a eu une existence active, vivante, souvent tragique. A notre étonnement, elle a une histoire aussi remplie et aussi animée qu'aucune [2]. La lente diffusion du christianisme dans les immenses plaines du Nord, parmi des peuplades de tant de races diverses, prête à ces annales un charme égal à celui des récits de la prédication chrétienne dans les forêts de la Gaule

1. Tsargrad, la ville royale, nom slave de Constantinople; c'est à tort qu'on traduit parfois : « la ville du tsar ».

2. Les Russes, ecclésiastiques et laïcs, l'ont plusieurs fois écrite. M. Mouravief, le frère du terrible général, l'avait ébauchée; Mgr Philarète, évêque de Tchernigof, en a publié un résumé substantiel, traduit en allemand par le Dr Blumenthal (*Geschichte der Kirche Russlands*, 1872); Mgr Macaire, métropolite de Moscou, l'a racontée en un vaste ouvrage, malheureusement inachevé, qui partout ferait honneur au clergé (*Istoria Rousskoï Tserkvi*, 13 volumes). Nous citerons en outre la savante histoire de M. Goloubinsky, arrêtée encore aux époques primitives, et, en allemand, le livre déjà ancien de Strahl.

ou de la Germanie. Pour la politique, elles ont un double intérêt : au dehors, l'émancipation progressive de l'Église russe vis-à-vis de l'Église mère de Constantinople ; au dedans, l'intimité croissante de l'autorité spirituelle et du pouvoir temporel. Cette marche parallèle vers un double objet donne à l'histoire ecclésiastique de la Russie une singulière unité.

Au point de vue de ses relations étrangères, comme au point de vue de son gouvernement intérieur, l'existence de l'Église russe se partage en quatre phases : l'âge de la complète dépendance du siège de Constantinople, — la période transitoire où l'Église moscovite acquiert peu à peu son autonomie, — enfin l'indépendance ecclésiastique définitivement proclamée, — la période du patriarcat, puis celle du saint-synode qui dure encore.

Pendant la première époque, les *métropolites* de la Russie, siégeant à Kief, comme les grands-princes, sont d'ordinaire directement nommés par le patriarche de Constantinople. Souvent même ce sont des Grecs étrangers à la langue et aux mœurs du pays. En dépit des tentatives de quelques *kniazes* pour rompre cette sujétion, l'Église russe n'est guère alors qu'une province du patriarcat byzantin. Peut-être un jour, l'influence russe dominant sur le Bosphore, verra-t-on l'inverse : des Slaves s'asseoir sur le trône patriarcal de Photius, et les Églises grecques d'Asie devenir vassales du Nord.

L'invasion des Tatars et le transport du centre politique de la Russie des bords du Dniepr au bassin du Volga relâchent, en les isolant, le lien de Byzance et de sa fille. Le métropolite, qui suit les grands-princes à Vladimir, puis à Moscou, est encore suffragant du patriarche grec, mais il est de sang russe ; il est élu par son clergé ou choisi par le souverain. Les guerres civiles des princes apanagés, puis la domination tatare, lui garantissent longtemps plus d'influence ou d'indépendance que ne lui en eût laissé un pouvoir plus fort. Comme les kniazes de Moscou, les métropolites étaient confirmés par les khans mongols. La politique des oppresseurs se joignait à la piété des princes nationaux pour assurer les prérogatives de la hiérarchie ecclésiastique. Russes et Tatars contribuaient à l'ascendant d'un clergé dont les chefs servaient d'arbitres entre les différents kniazes, ou d'avocats vis-à-vis de l'envahisseur. Il n'y avait qu'un métropolite et il y avait plusieurs princes. L'autorité métropolitaine s'étendait plus loin que le pouvoir du souverain. Ce dernier avait intérêt à ménager le chef du clergé, à s'en faire un allié ou un instrument. Et, de fait, l'unité de la hiérarchie a préparé l'unité politique. Les métropolites peuvent être comptés au nombre des fondateurs de la Moscovie. Cet âge est peut-être le plus glorieux de l'Église russe ; c'est son âge

héroïque; c'est l'époque de ses plus grands saints nationaux : les Alexandre Nevski, les Alexis, les Serge, l'époque de la plupart de ses grandes fondations monastiques.

L'élévation de l'autocratie, au sortir du joug tatar, devait diminuer la position de l'Église : l'extinction de la maison souveraine lui redonna, pour un temps, une puissance nouvelle. A travers ses fureurs bizarres, Ivan le Terrible avait abaissé le clergé aussi bien que les boyards. Le métropolite Philippe avait payé de son siège, et peut-être de sa vie, ses remontrances à Ivan. Aujourd'hui la châsse d'argent du saint évêque occupe, selon l'usage oriental, un des quatre angles de la cathédrale de Moscou (ce sont les places d'honneur); et les souverains de la Russie vont baiser les reliques de la victime du tsar. Le métropolite, chef unique de l'Église moscovite, était déjà un personnage bien considérable en face d'un autocrate. Il fut remplacé par un prélat pourvu d'un titre plus imposant et de plus hautes prérogatives. En 1589, au lendemain de la mort du prince qui avait le plus violenté le clergé, sous le fils du Terrible, la Russie demanda un patriarche. L'initiative de cette innovation ne vint pas d'un tsar, elle vint des calculs d'un homme qui, devant la fin prochaine de la famille régnante, rêvait le pouvoir suprême. Le patriarcat fut établi à la même époque et sous la même influence que le servage. Par l'une de ces deux mesures, Boris Godounof cherchait l'appui de la noblesse, par l'autre l'appui du clergé. Les motifs étaient honorables pour la Russie : il s'agissait de l'émanciper de toute suprématie religieuse étrangère, de mettre la chaire de Moscou sur le même rang que les vieilles métropoles ecclésiastiques de l'Orient. Les prétextes étaient plausibles : la Moscovie, démesurément agrandie sous les derniers tsars, était trop vaste pour que son Église pût être gouvernée des rives du Bosphore; Constantinople était tombée sous le joug des Turcs et son patriarche sous la dépendance du sultan. L'empire russe n'était pas seulement le plus grand des États orthodoxes, il était le seul libre de toute domination étrangère : ne semblait-il pas naturel que l'indépendance ecclésiastique suivît l'indépendance politique?

La création du patriarcat, comme, un siècle plus tôt, le mariage d'Ivan III avec l'héritière des empereurs d'Orient, cachait-elle de lointaines visées? Les Russes entrevoyaient-ils la possibilité de succéder aux Grecs dans leur ancienne suprématie religieuse et politique? On ne saurait l'affirmer : les peuples, les princes mêmes, en pareil cas, obéissent d'ordinaire à un vague instinct. Toujours est-il qu'en faisant conférer à son Église, si longtemps vassale de Byzance, la suprême dignité ecclésiastique, Godounof continuait l'œuvre des Ivan s'appropriant, avec le titre de tsar, l'aigle impériale. C'était le second acte

du transfert de l'héritage gréco-romain de Constantinople à Moscou. Moscou était la troisième Rome. La défection de la vieille Rome, en rupture avec l'orthodoxie, justifiait l'érection du patriarcat moscovite. La place laissée vacante par le pape était occupée par le pontife russe. Et, comme la seconde Rome avait succédé à l'ancienne, la troisième ne pouvait-elle supplanter la seconde, profanée par le Musulman, et devenir, à son tour, la tête de l'orthodoxie? De pareilles perspectives semblaient peu faites pour disposer le patriarcat de Constantinople à l'érection d'un patriarcat rival. Moins faibles ou moins besoigneux, les hiérarques orientaux ne se fussent pas aussi facilement prêtés aux désirs du tsar Féodor et du grand-boyar Godounof. Le patriarche Jérémie, venu en Russie pour chercher des aumônes, consentit à toutes les demandes russes. Le prélat byzantin eût même volontiers échangé son précaire siège de Constantinople, acheté au Sérail, contre l'opulente Église de Moscou. Il semble que les Russes eussent eu avantage à faire asseoir sur la chaire nouvelle le patriarche œcuménique, le chef traditionnel de l'orthodoxie. Godounof avait d'autres vues; pour ses desseins personnels, l'usurpateur avait besoin d'un Russe. Un Russe, Job, fut sacré patriarche.

Le patriarcat moscovite eut un caractère strictement national; sa juridiction ne s'étendit qu'avec les limites politiques de l'empire. C'était aux évêques russes, rassemblés en concile, de nommer leur chef; ils choisissaient trois noms, entre lesquels le sort devait décider. Les prérogatives du patriarche restèrent, au fond, les mêmes que celles du métropolite : il fut seulement entouré de plus d'hommages. Comme le métropolite, le patriarche était le chef de la justice ecclésiastique, et cette justice d'Église, outre les affaires du clergé et les causes de mariage, embrassa, jusqu'à Pierre le Grand, les causes de succession. A l'entretien du suprême pontife étaient affectés les revenus de riches couvents et de vastes domaines. Sa maison était modelée sur celle du tsar; il avait sa cour, ses boyards, ses grands-officiers; il avait ses tribunaux, ses chambres financières, ses administrations. C'était une sorte de souverain spirituel.

A l'Église, l'institution d'un patriarche, revêtu de tels privilèges, donna plus d'éclat que de garantie d'indépendance. En coupant le lien qui la rattachait à la juridiction de Constantinople, le patriarcat accrut l'isolement de la hiérarchie russe, la laissant, par là, plus exposée aux entreprises du pouvoir civil. Affranchi de toute autorité étrangère, le clergé moscovite n'eut plus à l'étranger de recours contre l'autorité des tsars. N'ayant au dehors ni supérieur, ni sujets spirituels, le patriarche restait sans appui du dehors, enfermé dans les limites de l'empire, face à face avec l'autocrate. L'autocratie

devait tôt ou tard réduire les privilèges du patriarcat ou supprimer le patriarche, comme un contrepoids incommode. Une pareille dignité, dans de telles conditions, ne pouvait avoir longue vie : elle ne dura guère plus d'un siècle (1589-1700).

La situation d'où était sorti le patriarcat lui donna d'abord un grand rôle. La forte organisation de son Église, au moment de l'affaiblissement de son gouvernement civil, fut, pour la Russie, une chance heureuse. C'était, disent ses historiens ecclésiastiques, une précaution providentielle. Institué à la veille de l'extinction de la maison tsarienne du sang de Rurik, le patriarcat traversa l'anarchie des usurpateurs et présida à l'établissement des Romanof. Durant la première période, il aida à sauver la Russie de la dissolution intérieure ou de la domination étrangère. Durant la seconde, il contribua largement à donner au règne réparateur des premiers Romanof le caractère religieux et paternel qui, dans l'histoire de la Russie, en fait une sorte d'âge d'or.

Les dix patriarches de Moscou forment comme une dynastie pontificale dont l'existence est remplie d'alternatives de grandeur et de chute. Le patriarche Job est le principal promoteur de l'élection au trône de Boris Godounof; il est chassé de son siège par le faux Dmitri. Le patriarche Hermogène, déjà octogénaire, soulève le peuple contre les Polonais campés dans Moscou; arrêté par le parti des étrangers, il meurt de faim dans sa prison. Sous Michel Romanof, c'est le père du tsar, le patriarche Philarète, qui gouverne; c'est lui qui rétablit l'autocratie et est le vrai fondateur de la dynastie. Les actes publics portent le nom du patriarche à côté de celui du tsar. Le dimanche des Rameaux, quand le patriarche, monté sur une ânesse, figure l'entrée du Sauveur à Jérusalem, le tsar en personne tient la bride de sa monture. Sous Alexis, c'est un patriarche, Nikone, qui a la principale part à la conduite des affaires; c'est lui qui décide la réunion de l'Ukraine et la soumission des Cosaques. Le pontificat de Nikone marque le point culminant de l'Église russe et la crise de son histoire. Ce fils du peuple, arraché à un couvent du lac Blanc, est peut-être le plus grand homme qu'ait produit la Russie avant Pierre le Grand. Sa puissance, odieuse aux boyards, tourna à l'abaissement de son siège, et la plus sage de ses réformes, la correction des livres liturgiques, au déchirement de son Église.

Nikone est le Thomas Becket de l'orthodoxie moscovite. Sous son pontificat, la Russie assiste, pour la première et pour la dernière fois, à ce vieux duel du sacerdoce et de l'empire que M. de Bismarck faisait un jour remonter à Calchas et à Agamemnon. Avec Nikone, l'autorité ecclésiastique, à l'apogée de la puissance, entre un moment

en conflit avec le pouvoir civil. Cette tentative, unique dans l'histoire russe, a été sévèrement appréciée par la plupart des historiens nationaux. Le personnage et les idées de Nikone leur sont tellement étrangers qu'ils ont peine à comprendre l'homme et à juger ses actes. Ecclésiastiques ou laïcs, la plupart sont portés à ne voir, dans les revendications du patriarche, que l'orgueil d'un homme et l'esprit de domination d'un prélat. Ils l'accusent d'avoir voulu mettre en antagonisme le chef de l'Église et le chef de l'État; ils lui reprochent d'avoir imité les procédés du pontife romain et tenté de s'ériger en pape russe. Le fait est que Nikone reste une figure sans analogue en Orient. On ne s'attend pas à rencontrer, chez un prélat moscovite, une telle confiance dans les droits de l'Église, une telle conscience de la dignité épiscopale [1].

Homme fort supérieur à son temps ou à son pays, ennemi de l'ignorance et de la superstition, presque aussi remarquable par l'étendue des connaissances que par l'indépendance du caractère, Nikone est un objet d'étonnement dans un pays comme la Russie, un quart de siècle avant Pierre le Grand. On dirait d'un prélat d'Occident, transporté des monastères de Rome sur la chaire patriarcale de Moscou. Sa science ecclésiastique, ses prétentions mêmes feraient croire que les couvents de la Russie n'étaient pas aussi fermés aux idées de l'Europe et aux influences latines qu'on se l'imagine d'ordinaire. On retrouve chez lui toute la théorie scolastique des deux pouvoirs. Cette théorie, le prélat moscovite l'expose avec les formules et les métaphores classiques de notre moyen âge. Il invoque, tour à tour, les deux glaives dont l'un frappe les malfaiteurs et dont l'autre « lie les âmes »; les deux luminaires dont l'un, le plus grand, luit dans le jour, éclairant l'esprit; dont l'autre, le plus petit, brille dans la nuit, éclairant les corps [2]. Tout en proclamant, avec les théologiens de l'Occident, la prééminence du pouvoir spirituel, il déclare que les deux pouvoirs sont nécessaires l'un à l'autre et qu'en ce sens aucun des deux n'est supérieur, chacun d'eux tenant son autorité de Dieu. Fort de cette distinction, il s'élève, avec autant d'énergie qu'un évêque catho-

1. C'est à un Anglais, W. Palmer, que l'on doit l'ouvrage le plus considérable et le plus curieux sur Nikone (*The patriarch and the tsar*, 6 vol., 1871-1876). Palmer, plus panégyriste peut-être qu'historien, a traduit, sur une copie des manuscrits originaux, les *Répliques* (*Vozrajéniia*) du patriarche aux boyards, ses adversaires. Ce document capital n'est malheureusement connu que par cette traduction anglaise; la hardiesse des Répliques de Nikone est telle que le texte russe risque d'attendre longtemps d'être imprimé. A l'ouvrage de Palmer on peut comparer, dans un autre sens, ceux du P. Mikhaïlovski (1863), de M. Hubbenet (1882-1884), le tome VI de l'*Histoire de Russie* de Solovief et le tome XII de l'*Histoire de l'Église russe* de Mgr Macaire.

2. Voy. Palmer, *The replies of the humble Nikone*. Quest. XXIV.

.ique, contre la suprématie de l'État dans l'Église, la traitant d'apostasie qui vicie tout le christianisme, anathématisant Pitirime et les prélats disposés à s'y soumettre. Dans ses répliques écrites en 1663, ce contemporain de Bossuet proteste hautement contre l'idée que l'administration des affaires ecclésiastiques ait pu lui être conférée par le tsar. « Ce que vous dites là, répond-il au boyard Strechnef, n'est qu'un horrible blasphème. Ne savez-vous point que la sublime autorité du sacerdoce, nous ne la recevons ni des rois ni des empereurs, tandis qu'au contraire, c'est du sacerdoce que ceux qui gouvernent reçoivent l'onction pour l'empire? Par là même, il est clair que le sacerdoce est une chose bien plus grande que la royauté. » Et l'inflexible patriarche insiste, demandant quel pouvoir il tient du tsar; rappelant que l'homme orné du diadème est lui-même soumis à l'autorité du sacerdoce ; jetant à la face de ses adversaires ce canon suranné: « Celui qui reçoit une Église du pouvoir civil doit être déposé. »

C'était là un langage auquel n'était pas habitué le Kremlin. Nikone paya son audace de son siège patriarcal. — « Quoi de plus inique, avait-il dit, qu'un tsar jugeant les évêques et s'arrogeant un pouvoir que Dieu ne lui a pas conféré? » Le tsar Alexis, homme religieux et timoré, n'eût garde de juger en personne le patriarche. Il laissa ses boyards, les ennemis de Nikone, le traduire devant un concile qui finit par le condamner et le déposer. Longtemps tout-puissant, grâce à son ascendant personnel sur le pieux tsar, Nikone fut perdu du jour où les intrigues de ses adversaires réussirent à l'empêcher de communiquer avec Alexis. Il éprouva qu'en Russie, dans l'Église comme dans l'État, rien ne résiste, quand l'appui de l'autocrate vient à manquer. Dépouillé de la dignité patriarcale, exilé dans un couvent des bords du lac Blanc, l'unique faveur qu'il obtint du tsar, fut de rentrer dans le monastère de la Nouvelle Jérusalem, érigé par lui au nord de Moscou. Il mourut en chemin avant d'en atteindre les portes. Le grand patriarche y repose aujourd'hui dans une tombe délaissée. Les paysans qui viennent, en pèlerins, à la Nouvelle Jérusalem vénérer le fac-similé du Saint-Sépulcre et du Calvaire, dessiné par Nikone, ne baisent point la dalle qui recouvre ses os. Frappé au service de Rome, il eût eu, en tombant, les honneurs de l'apothéose chrétienne. Dans la Russie orthodoxe, son inflexible revendication des droits de l'Église ne lui a pas seulement coûté le béret blanc de patriarche, mais l'auréole de saint.

Telle fut la fin de ce duel disproportionné entre deux pouvoirs trop manifestement inégaux pour que le combat pût être long, ou l'issue douteuse. Sur le sol autocratique, il était interdit au sacerdoce d'entrer en lutte avec l'empire. Toute querelle des investitures aboutissait

fatalement à la défaite de la hiérarchie ecclésiastique, isolée dans l'empire, sans recours au dehors, sans foi en sa propre force. Le champion de l'Église devait être abandonné du clergé aussi bien que des laïcs. L'épiscopat devait sacrifier l'altier défenseur de sa dignité, et l'Église russe renier son patriarche. Les Églises orientales, résignées à toutes les humiliations, vouées par le joug turc à une éternelle mendicité, devaient elles-mêmes subir les décisions d'un concile agréable au tsar orthodoxe. Pour que la leçon fût complète, l'abaissement du patriarcat eut lieu sous un ami du patriarche, sous un prince dévot et scrupuleux, que sa piété eût arrêté devant les résistances de l'épiscopat, si l'Église eût adhéré à son chef. Après un pareil exemple, on comprend que Nikone n'ait pas trouvé d'imitateurs. Le savant patriarche avait beau citer les anciens canons, il s'était trompé de pays et d'Église. La constitution ecclésiastique de la Russie le condamnait presque autant que la constitution politique. Le personnage qu'il avait osé jouer ne convenait pas à une Église essentiellement nationale. Dans l'Église russe, comme s'en plaignait vainement Nikone, la grâce du Saint-Esprit ne pouvait agir que par oukaze du tsar [1].

La défaite de Nikone établit définitivement la suprématie de l'État dans l'Église. La chaire de Moscou reçut de la chute du plus grand de ses pontifes un ébranlement dont elle ne se remit point : la déposition du patriarche prépara l'abolition du patriarcat. Le schisme, le *raskol*, qui repoussait la réforme liturgique de Nikone, dépouilla l'Église officielle de son influence sur une grande partie de la nation. En ayant, pour lutter contre les sectaires, recours au pouvoir civil, la hiérarchie ne fit que s'en rendre plus dépendante; l'appui qu'elle perdait dans le peuple, elle fut obligée de le chercher auprès du trône. A ce point de vue, la position de l'Église russe n'était point sans ressemblance avec celle de l'Église anglicane, vers la même époque, vis-à-vis des sectes puritaines. Lorsqu'elle fut supprimée par Pierre le Grand, l'autorité patriarcale était déjà en décadence.

II

Le patriarcat était affaibli, il parut encore entouré de trop de prestige au rénovateur de la Russie. L'abolition du trône patriarcal devait

1. Palmer, *The replies of the humble Nikone*, p. 206. — On a quelquefois suspecté Nikone de penchants vers Rome. Cela semble erroné. Loin d'avoir fait appel au pape, Nikone traite ses adversaires de papistes. Malgré cela, le patriarche russe n'a guère rencontré de sympathies qu'en dehors de la Russie, parmi les catholiques.

être une des réformes de Pierre le Grand : c'était la condition de la durée des autres. Le patriarcat représentait les vieilles traditions, l'esprit conservateur hostile aux étrangers et aux mœurs étrangères. L'Église était naturellement trop opposée aux innovations pour que le réformateur lui laissât une constitution aussi forte. On connaît le propos du malheureux tsarévitch Alexis : « je dirai un mot aux évêques, qui le rediront aux prêtres, lesquels le répéteront au peuple, et tout reviendra à l'ordre ancien. » Pierre savait les encouragements donnés dans le clergé aux projets réactionnaires de son fils. Petit-fils d'un patriarche, il se souvenait du pouvoir exercé par son bisaïeul, Philarète, sous le nom du tsar Michel ; il se rappelait les embarras qu'avait donnés à son père Alexis la déposition de Nikone. Pierre Ier n'était pas homme à admettre la théorie scolastique des deux astres qui éclairent les peuples d'une lumière indépendante ; ce n'étaient point de pareilles leçons qu'il avait rapportées de l'Europe du XVIIIe siècle.

La suppression du patriarcat fut un des effets de l'imitation de l'Occident. Ne pouvant, comme à la guerre ou dans l'administration, y employer des étrangers, Pierre se servit, pour la réforme de l'Église, de Petits-Russiens élevés à l'académie de Kief, au contact de l'Europe. La réforme ecclésiastique se fit sous une inspiration occidentale, en partie sous une inspiration protestante. C'était l'époque où les souverains réformés et luthériens montraient le moins d'égards pour l'Église, où, presque partout, le pouvoir civil s'ingérait sans scrupules dans les affaires ecclésiastiques. Les voyages du tsar, les exemples de l'Angleterre, de la Suède, de la Hollande, de certains États de l'Allemagne, ne furent probablement pas étrangers à la nouvelle constitution de l'Église russe. La France elle-même y contribua d'une manière indirecte. Le remplacement d'un chef unique par une assemblée ne fut point, dans l'œuvre de Pierre le Grand, un acte isolé, spécial à l'Église ; c'était un plan général, un système alors en vogue en Occident, particulièrement en France, où les ministres de Louis XIV cédaient la place aux conseils de la Régence. Pierre s'était approprié cette innovation ; au retour de son second voyage, il substitua partout, aux dignités exercées par un seul homme, des *collèges* composés de plusieurs membres. De l'administration de l'État, il transporta ce système à l'administration de l'Église. Le Saint-Synode russe n'eut point d'autre origine, et, pendant quelques semaines, il porta le titre de *collège spirituel*.

Pierre lui-même, au début de son « Règlement spirituel [1] », assi-

1. Le Règlement spirituel (*Doukhovnyi Reglament*), rédigé, sous l'inspiration du tsar, par Théophane Prokopovitch, est demeuré le code ecclésiastique de

mile le collège ecclésiastique aux autres collèges, déjà établis par lui. C'étaient, en effet, des institutions analogues, taillées sur le même patron; on y sent le même esprit, on y retrouve les mêmes règles, la même procédure. Comme tous les grands révolutionnaires, Pierre, le plus pratique des réformateurs, s'est ici montré épris de logique et de symétrie. Il s'est plu à façonner toutes choses suivant les mêmes maximes, modelant l'État et l'Église d'après des principes identiques, les faisant de force rentrer dans le même moule, sans souci des traditions et des coutumes. Dans son Règlement spirituel, écrit pour lui par un évêque, il ne se demande pas quelles sont les institutions les plus conformes à l'esprit ecclésiastique ou à l'enseignement de l'Église; avec une sorte de rationalisme inconscient, il recherche uniquement quel est le meilleur mode d'administration. Et il prouve, par de longues déductions, que c'est la forme collégiale, le gouvernement d'un seul étant sujet à des erreurs, à des partis pris, à des passions. Ce qu'il y a de singulier, c'est que les auteurs du Règlement n'ont pas un instant l'idée que tout ce qu'ils disent de l'Église et de l'autorité patriarcale s'appliquerait aussi bien à l'État et à l'autocratie.

La vérité, qui se trahit çà et là, c'est que l'autocratie entend être seule. Elle veut être hors de pair; elle n'admet pas, à côté d'elle, d'autorité qui lui puisse être comparée. C'est précisément parce que l'État est une monarchie absolue, et le tsar un autocrate, que l'Église doit cesser d'avoir une constitution monarchique, et le patriarche disparaître. Entre l'État et l'Église, entre le pouvoir temporel et l'autorité spirituelle, il ne doit y avoir ni comparaison, ni conflit; et, pour cela, le meilleur moyen, c'est qu'ils n'aient pas une constitution analogue. L'autocratie est un soleil qui ne peut tolérer dans son ciel aucun astre rival. Sur ce point, le tsar russe renchérit sur l'autocrator byzantin. Dans la Russie de Pierre le Grand, il n'y a qu'un pouvoir suprême; à côté du trône impérial, il n'y a pas de place pour le trône patriarcal. Le « Règlement » le confesse avec une sorte de naïveté : il importe de déraciner l'erreur populaire sur la coexistence de deux pouvoirs. — « Le simple peuple, dit Pierre par l'organe de Prokopovitch, ne voit pas en quoi la puissance ecclésiastique diffère de la puissance autocratique. Ébloui par la haute dignité et la pompe du suprême pasteur de l'Église, il s'imagine qu'un tel personnage est un second souverain, égal à l'autocrate ou même supérieur à lui; il regarde l'ordre ecclésiastique (*doukhovnyi tchin*) comme un autre État et un meilleur État (*gosoudarstvo*). » Pierre touche ici à la formule si souvent opposée au clergé; il ne veut pas que l'Église forme un État

l'empire. Le texte russe, accompagné d'une traduction française et d'une ancienne version latine, en a été imprimé à Paris, en 1874, par les soins du P. Tondini.

dans l'État. Pour lui en enlever la possibilité, il lui enlève son chef, craignant que la foule ne voie dans le patriarche une sorte d'empereur spirituel. A l'entendre, le peuple s'était habitué « à considérer, en toutes choses, moins l'autocrate que le pasteur, suprême, jusqu'à prendre parti pour le second contre le premier; se figurant ainsi embrasser la cause même de Dieu. » D'après son Règlement, c'est donc bien un pouvoir rival que Pierre renverse en supprimant le patriarcat. Pour que la Russie n'ait qu'une tête, il décapite l'Église.

En réalité, ce qui recommandait à Pierre le gouvernement synodal, ce n'était pas sa supériorité théorique, laborieusement démontrée par le Règlement spirituel, c'était sa faiblesse. Le grand tort du patriarcat était sa force. Avec la constitution collégiale, l'État, dit le Règlement spirituel, n'a point à redouter les troubles et les agitations qui le menacent lorsqu'un seul homme est à la tête de l'Église. L'autocrate sentait qu'un pontife, chef de droit de la hiérarchie, en concentrant en ses mains tous les pouvoirs, devait être un instrument moins docile qu'un synode composé de membres nommés par le prince, séparés d'opinions ou d'intérêts, et ne portant chacun qu'une part de responsabilité. Il savait que fractionner l'autorité ecclésiastique, c'était l'affaiblir.

Dans sa jalousie de toute apparence de pouvoir rival, Pierre, en substituant au patriarche un conseil de prélats, a soin de ravaler la dignité épiscopale. Il met les évêques en garde contre l'orgueil, il leur fait prêcher l'humilité. Le Règlement spirituel, signé par tous les évêques de Russie, se plaint du faste insolent des évêques; il a soin de leur rappeler que, si leur ministère est un honneur, c'est un honneur médiocre, qui ne saurait à aucun titre s'égaler à la dignité du tsar. Le réformateur est partout préoccupé d'établir la suprématie du pouvoir civil. Le souvenir de Nikone semble l'obséder. Il n'a pas oublié que son père Alexis a entendu le patriarche exalter la sublimité des fonctions épiscopales aux dépens de la majesté tsarienne. Nikone, à l'appui de son dire, avait cité les prières où l'Église appelait l'évêque image de Dieu : cette inconvenante métaphore a disparu du rituel, comme si, pour la Russie orthodoxe, il ne devait y avoir qu'une image de Dieu, le tsar [1].

Pour être faite dans l'intérêt de l'État, au bénéfice de l'autocratie, la révolution opérée par Pierre le Grand n'en était pas moins facile à

1. Palmer a remarqué que cette expression, image de Dieu, avait été supprimée dans le rituel du sacre des évêques. Elle aurait également été effacée des éditions grecques modernes. La formule du serment des évêques à leur sacre a été aussi modifiée par Pierre le Grand. Avant lui, les évêques juraient de résister à la pression du tsar plutôt que d'exercer leur ministère en dehors de leur diocèse. Une pareille promesse était malséante pour le pouvoir suprême.

colorer de l'intérêt de l'Église. Au nouveau synode on pouvait découvrir des précédents. N'était-ce pas les conciles qui, dans l'orthodoxie orientale, avaient, de tout temps, exercé l'autorité suprême ? D'après les canons, c'était à une assemblée de prélats que, pendant les vacances de la chaire patriarcale, revenait l'administration ecclésiastique. Ce mode de gouvernement, rien ne défendait de le rendre permanent. Pour donner à la nouvelle institution un caractère ecclésiastique, il suffisait d'un changement d'étiquette. Au nom de « collège spirituel » il n'y avait qu'à substituer un nom plus religieux. Pierre et Prokopovitch n'y manquèrent point. Après avoir présenté le nouveau conseil « comme une sorte de synode ou de sanhédrin », ils se déterminèrent pour le premier terme; le collège spirituel prit définitivement le nom de Très Saint-Synode. Ses fondateurs eurent soin de le représenter comme un concile permanent [1]. Ils ne semblent pas avoir vu combien une assemblée d'évêques et de prêtres choisis par le tsar différait d'un véritable concile.

En renouvelant la constitution de l'Église, Pierre agissait en autocrate. On est frappé des précautions prises par le tsar dans ce remaniement de l'organisation ecclésiastique. Sa conduite, dans toute cette affaire, contraste avec ses procédés habituels. Il a recours à des lenteurs, à des fictions, à des déguisements étrangers à son caractère. C'est qu'alors même qu'il s'érige en arbitre de la hiérarchie, Pierre ne se sent pas aussi libre dans le domaine religieux que sur le terrain politique. S'il s'arrange de façon à devenir pratiquement le chef de l'Église, ce n'est point en chef de l'Église qu'il agit, ni encore moins qu'il parle. Le pouvoir que l'autocrate s'arroge sur elle, l'autocrate cherche à le dissimuler.

Le principal acte d'ingérence des tsars dans l'Église a été l'établissement du Saint-Synode. C'est l'usage le plus extrême, et, si l'on veut, l'abus le plus grand qu'ils aient fait de leur pouvoir; mais, jusque dans l'abus, on en sent les limites. On sent, même chez Pierre le Grand, que l'empereur n'est pas le maître de l'Église, comme il l'est de l'État. C'est le plus despote des souverains russes, le plus enclin à aller en tout au bout de ses idées et de sa puissance; c'est le plus entier, le moins scrupuleux des réformateurs qui accomplit cette révolution; et il s'ingénie à éviter tout ce qui peut lui donner l'apparence d'une révolution. Ce prince, d'ordinaire incapable de ménagements et de lenteurs calculées, n'attaque pas de front la dignité qu'il veut détruire. Avant de supprimer le patriarcat, il habitue la Russie

1. « Un gouvernement conciliaire permanent », dit le Règlement spirituel (*pravlénié sobornoé vsegdachnée*). L'oukaze de janvier 1721 se sert de termes analogues.

à se passer de patriarche. Lui, d'habitude si pressé, comme si une vie ne pouvait suffire à ses desseins, il prolonge indéfiniment la vacance de la chaire de Moscou. Entre le patriarcat et le futur synode il cherche une transition. Au patriarche il substitue, dans la personne de Stéphane Iavorski, un exarque. Ce n'est qu'au bout de vingt ans, lorsque le patriarcat n'est plus qu'un souvenir historique, quand le haut clergé a été renouvelé et rempli de Petits-Russiens imprégnés d'un autre esprit, que Pierre déclare ses intentions. Une fois décidé, le monarque orthodoxe, qui aime à s'entendre comparer à Constantin, ne se contente pas de décréter le remplacement du patriarcat par un synode; il ne dédaigne point de le faire approuver par l'épiscopat. Ce synode, il en déguise la forme; il a soin de lui donner un faux air de concile. Le règlement organique qui détermine les fonctions du nouveau pouvoir, le tsar le fait sanctionner par les évêques et les hégoumènes.

Le Saint-Synode institué, il ne suffit pas à Pierre d'en faire part aux autres branches de l'Église orthodoxe; il demande, pour sa nouvelle institution, la reconnaissance, on pourrait dire, la confirmation des patriarches orientaux. Que lui pouvaient répondre ces hiérarques aux mains besoigneuses, toujours tendues vers le Nord? Ils n'avaient qu'à souscrire aux volontés de l'unique prince orthodoxe. Leur faiblesse complaisante laissa supprimer le patriarcat de Moscou, comme elle l'avait laissé établir. Le Saint-Synode fut reconnu par eux comme légitime héritier du patriarche et légitime tête de l'Église russe. La pauvreté des grands sièges d'Orient, leur sujétion de l'infidèle, leur permettaient peu d'indépendance vis-à-vis du tsar; il n'en est pas moins vrai que le seul fait d'être membre d'une Église œcuménique, ainsi que disent les Grecs, alors même que cette Église affecte la forme nationale, impose certaines restrictions à l'ingérence de l'État. Il est des mesures que l'autocratie ne pourrait décréter par oukaze sans s'exposer à un schisme. Si loin que s'étende dans l'Église le pouvoir du tsar, il rencontre ainsi une double borne : l'une dans la foi du peuple, l'autre dans le besoin de demeurer en communion avec les patriarcats d'Orient. Pour n'être ni bien hautes ni bien gênantes, ce n'en sont pas moins des barrières que l'omnipotence impériale ne saurait franchir impunément.

Aux collèges administratifs de Pierre le Grand ont, sous Alexandre Ier, succédé des ministres : le collège ecclésiastique, le Saint-Synode a seul survécu. C'est que le tsar, mal inspiré pour les départements civils, avait rencontré une forme de gouvernement adaptée à son Église et à son époque, si bien que, en dépit de tous les défauts qu'on lui peut reprocher, le Saint-Synode russe a trouvé au dehors des imi-

tateurs. Après la mort de Pierre, quelques personnes songèrent à rétablir le patriarcat; eût-il été relevé qu'il n'eût pu rester debout. Il n'y a plus de place en Russie pour un patriarche; à vrai dire, il n'y en aurait dans aucun État moderne. Quelques Russes de tendances slavophiles, Ivan Aksakof notamment[1], ont eu beau en rêver le rétablissement, jamais autocrate ne redressera le trône du patriarche Nikone. Une Russie constitutionnelle ne s'en soucierait pas davantage. Un parlement ne serait pas, sur ce point, moins jaloux ou moins ombrageux que l'autocratie. Si la Russie doit de nouveau avoir un patriarche, ce sera celui de Constantinople, le patriarche œcuménique; et encore les tsars ne toléreraient un aussi encombrant personnage qu'aussi longtemps qu'il serait indispensable à leur politique.

En détruisant le patriarcat, Pierre Alexiévitch n'a fait, comme en bien d'autres choses, qu'anticiper sur les temps. La création de son Saint-Synode, une des plus contestées de ses réformes, a été l'une des plus durables. Ce que son Église lui pourrait reprocher, c'est moins la substitution du gouvernement de plusieurs au gouvernement d'un seul que la manière dont le principe synodal fut appliqué et la composition du nouveau synode. Au point de vue religieux, en effet, il est difficile de contester que Pierre obéit, sciemment ou non, à des influences protestantes. Élève de protestants étrangers, son orthodoxie avait pris une teinte calviniste [2]. La composition de son Saint-Synode, où de simples prêtres figurent à côté des évêques, révèle une tendance presbytérienne. L'esprit de la Réforme a passé sur le Règlement spirituel, demeuré le code du clergé. Les protestants attirés en Russie ne s'y sont pas trompés, et ils en ont fait honneur au fondateur du Saint-Synode. Une dissertation écrite à l'occasion du mariage de Pierre III et de la future Catherine II apprend à l'Allemagne que la religion russe, « établie et purifiée par le glorieux Pierre », se rapproche étroitement du luthéranisme [3]. On est tenté de se demander pourquoi Pierre Ier, ce grand admirateur de la Hollande et de l'Allemagne, si enclin à les copier en tout, n'a pas essayé d'implanter dans ses États le protestantisme, partout si commode aux princes. Peut être est-ce uniquement qu'il sentait que son omnipotence y échouerait. Au lieu d'introduire officiellement la Réforme en Russie, il se contenta d'en faire pénétrer l'esprit dans l'Église et le clergé.

1. Voy. la *Rous*, 1882, n° 5.

2. Voy. par exemple une étude de M. D. Tsvétaief, sur les protestants en Russie, sous le gouvernement de Sophie, *Rouskii Vestnik*, nov. 1883.

3. Religionem Ruthenorum a gloriosissimo Petro instauratam et purgatam ... ad nostram Evangelico-lutheranam quam proxime accedere. Wilh. Fred. Lutiens : *Dissert. de religione Ruthenorum hodernia* (1745). Tondini : *Règlement ecclésiastique*, p. XXXVII.

Le remplacement du patriarcat par un synode a eu beau s'effectuer sous des influences étrangères, en partie hétérodoxes; il a eu beau fournir un grief aux sectaires et rendre le *raskol* plus obstiné, ce n'en était pas moins, pour la Russie, une révolution inévitable. La substitution, chez les Églises nationales, d'une autorité collective à une autorité unique était dans les destinées, sinon dans l'esprit du christianisme oriental. Comme l'ensemble de l'Église orthodoxe, chacune de ses Églises particulières tend à être gouvernée par des assemblées : dans les membres, comme dans le corps entier, l'autorité est en train de passer à une représentation ou à une délégation multiple.

Il y a une autre cause de cette transformation. Dans l'orthodoxie, c'est, en grande partie, à la nation, au pouvoir civil, qu'il appartient de décider du mode d'administration de l'Église. Naturellement, le gouvernement ecclésiastique tendra de plus en plus à se mettre en harmonie avec le gouvernement civil et les habitudes des sociétés modernes. On a dit qu'en créant le Saint-Synode Pierre le Grand avait fait une œuvre analogue à celle de Henri VIII et d'Élisabeth en Angleterre. A part toutes les autres, il y a cette différence, que le catholicisme grec comporte, dans sa constitution, des réformes incompatibles avec le catholicisme romain. Chez lui, l'autorité administrative suprême, patriarcat ou synode, a toujours été d'institution humaine, historique; aucune ne peut, comme la papauté, élever de prétentions à une origine divine et à une durée éternelle. Le gouvernement de l'Église par une assemblée n'est point particulier à la Russie et au régime autocratique. Les peuples orthodoxes, auxquels le XIXe siècle a rendu une existence indépendante, ont adopté la même institution. La Grèce démocratique, la Roumanie libérale ont, comme la Russie, mis à la tête de leur Église un synode. La Serbie a également suivi l'exemple russe. Dans tous ces États, les détails de l'organisation varient, le fond est le même.

La forme synodale peut être regardée comme la forme définitive du gouvernement des Églises de rit grec. Le respect de leur antiquité pourra préserver les patriarcats orientaux du sort de celui de Moscou; ils verront leur autorité effective se réduire à une sorte de présidence du conseil d'administration de l'Église. Aujourd'hui même, le patriarche de Constantinople est entouré d'un synode sans lequel il ne prend aucune mesure importante. Dans toutes les Églises orthodoxes, l'ancienne administration monarchique par patriarche, exarque ou métropolite, doit graduellement céder la place aux autorités collectives.

Il ne suit point de là que les Églises gouvernées par un synode

doivent partout et toujours demeurer dans une étroite et perpétuelle dépendance de l'État. La forme synodale n'implique point en elle-même l'asservissement des Églises, pas plus que le patriarcat n'implique leur liberté. De nos jours même, la comparaison entre le Saint-Synode de Pétersbourg et le patriarche de Constantinople est peu propre à faire regretter au clergé russe cette dernière dignité. « A l'étranger, me disait un Russe en rade de Constantinople, vous pleurez volontiers le patriarcat de Moscou. Connaissez-vous celui du Phanar? Quand nous aurions un patriarche, quelles seraient les garanties de son indépendance? Votre grand patriarche d'Occident, le pape romain, qui a des sujets spirituels aux quatre coins du globe, ne se trouve pas assez libre dans un État libéral; il ne voit de garanties pour sa liberté que dans la souveraineté. Que serait-ce d'un patriarche national, isolé en face d'un autocrate? Il lui faudrait descendre au rang de fonctionnaire révocable ou s'ériger en empereur religieux, en mikado. Vous plaignez, en Occident, la servitude de notre Église, et, quant à l'Église de Turquie, vous lui trouvez assez de liberté pour mettre vos armes ou votre diplomatie au service de ses maîtres musulmans; serait-ce que le Saint-Synode russe est choisi par un prince chrétien et que le patriarche byzantin est confirmé par le sultan? Nous avons vu des patriarches œcuméniques tour à tour nommés, destitués et renommés; nous avons vu le synode de Constantinople composé en majeure partie d'anciens patriarches déposés. Y a-t-il là de quoi faire envie à notre Église? »

En effet, ni l'une ni l'autre forme, ni le synode ni le patriarcat n'ont la vertu d'assurer la liberté de l'Église. L'essentiel, c'est le mode d'élection d'où sort l'une ou l'autre autorité et les garanties qui l'entourent; c'est, avant tout, les lois et plus encore les mœurs publiques. Dans des conditions également favorables, la comparaison entre un patriarche et un synode pourrait tourner au profit du dernier. C'est un conseil synodal qui saurait le mieux assurer la liberté intérieure du clergé et les droits des prêtres ou des fidèles; c'est lui qui mènerait le mieux la société religieuse au *self-government*. Il n'y a pas de constitution libérale qui ne soit conciliable avec un synode : en le composant de membres de droit, inamovibles, comme l'est en partie le synode de Pétersbourg, on en pourrait faire une sorte de sénat ecclésiastique, — en le laissant élire par les évêques, — une sorte de concile par délégation, — en le faisant choisir par les différentes classes du clergé, — un parlement, une assemblée représentative de tous les intérêts ecclésiastiques. Cette forme flexible se prête à toutes les évolutions des mœurs politiques ou des idées religieuses. Là est le gage de sa durée : un synode est aussi bien à sa place dans un gouvernement

absolu que dans un gouvernement libéral, dans une république que dans une monarchie.

Le Saint-Synode de Russie est en rapport avec le gouvernement et la société russes. Comme toutes les autorités de l'empire, il est à la nomination du souverain. A l'instar du Sénat dont il est le pendant, il a le titre de *Très Saint-Synode dirigeant*, c'est-à-dire administrant; mais le code et le *Règlement spirituel* ont soin de constater qu'il n'agit qu'en vertu d'une délégation de l'empereur. Le Svod ne le dissimule point; le Recueil des lois le proclame en maint endroit. Pour la puissance autocratique, le synode est l'instrument de l'administration des affaires ecclésiastiques orthodoxes; il est pour elles ce qu'est le Sénat pour les affaires civiles[1]. Les Russes n'en contestent pas moins les déductions tirées de ces textes législatifs par les adversaires de leur Église. Il en est, disent-ils, de cette prérogative souveraine comme de toutes les prérogatives monarchiques; il est facile de les pousser à l'absurde, facile d'en tirer des conséquences outrées. En pareille matière, il est toujours malaisé de déterminer les bornes des droits du pouvoir; ce sont moins les titres ou les textes qui en décident que les mœurs. En Russie, où il ne peut y avoir de concordat avec un pouvoir ecclésiastique étranger, l'État semble libre de régler la constitution de l'Église à son gré. En fait, le pouvoir de l'État est limité par les mœurs nationales et par les coutumes des pays orthodoxes.

III

Il nous faut ici toucher un point délicat. L'étranger se représente le tsar comme le chef de son Église, comme une sorte de pape national. Aucun Russe, aucun orthodoxe n'admet de pareilles vues. L'orthodoxie orientale ne reconnaît qu'un chef, le Christ, qu'une autorité pour parler au nom du Christ, les conciles œcuméniques. Quel que soit le pouvoir du tsar sur l'Église, ce pouvoir est extérieur à l'Église. L'empereur est plutôt le maître de la hiérarchie que le chef de la hiérarchie.

Écoutons ce que disent les Russes, ce qu'enseigne leur Église. Elle ne veut voir dans le tsar qu'un protecteur, un défenseur, qualités que les traditions chrétiennes attribuent à tout monarque chrétien. Si parfois l'empereur reçoit dans la législation le titre de chef de l'Église, il ne s'agit que de l'administration des affaires ecclésiastiques. Vis-à-

1. *Svod Zakonof*, t. I, 42, 43; cf. Alexandrof : *Sbornik tserkovnograjdanskikh postanovlenii*. 1860.

vis du dogme, le souverain n'a pas plus d'avis à donner que le dernier des fidèles. A cet égard, les empereurs de Russie n'ont jamais glissé sur la pente où s'est laissé entraîner plus d'un des premiers empereurs chrétiens. Seul peut-être, Ivan le Terrible s'est piqué de théologie, et sa théologie ne lui servait guère qu'à enlacer ses ennemis dans de captieuses questions. Le dogme reste en dehors et au-dessus des délibérations du Saint-Synode : les questions de discipline lui sont même d'ordinaire étrangères; viennent-elles devant lui, c'est comme devant une commission d'étude, la décision suprême restant aux conciles et au corps de l'Église. Dans ce cas, la confirmation impériale n'est guère qu'une sorte d'*exequatur* ou de *placet*, comme en Occident s'en est si longtemps réservé le pouvoir civil. L'administration de l'Église, voilà la sphère où se renferme l'intervention de l'État; là même, son autorité est contenue par la tradition, par les canons des conciles, et aussi par le caractère œcuménique de l'Église, par l'exemple des autres peuples orthodoxes avec lesquels l'empire tient à rester en communion.

En Russie, comme en Occident, le droit de nomination aux dignités ecclésiastiques est la principale des prérogatives du trône vis-à-vis de l'autel; encore, cette prérogative est-elle partagée entre le Saint-Synode et le tsar. L'intervention de la puissance civile dans la distribution des bénéfices s'explique aisément, au point de vue du droit du peuple, comme au point de vue du droit divin. Dans le premier cas, c'est comme représentant de la nation, dont il absorbe en sa personne tous les pouvoirs, que l'empereur propose ou confirme les évêques, jadis directement choisis par le peuple; dans le second, c'est comme préposé au bien-être physique et moral de ses sujets que le souverain a part à la collation de dignités ecclésiastiques, qui, d'ailleurs, confèrent des privilèges temporels; c'est, comme l'écrivait Pierre le Grand au patriarche de Constantinople, que Dieu doit demander compte aux princes de la manière dont ils auront veillé sur l'administration de son Église. Que de querelles suscitées en Occident par la question des investitures! Comment s'étonner qu'elle ait été tranchée au profit du pouvoir civil dans une Église qui n'a pas de pape pour les lui disputer?

En Russie, l'ingérence de l'empereur dans les affaires ecclésiastiques peut encore être regardée comme une conséquence de l'esprit patriarcal, naturellement peu subtil en fait de distinction des deux puissances. Parmi les sujets de peinture des églises russes sont les sept conciles œcuméniques, sur lesquels repose l'orthodoxie orientale. Le mode de représentation en est simple : des évêques assemblés autour d'un empereur, parfois, comme pour l'impératrice Irène, autour d'une femme. Ce sujet se rencontrait aussi dans nos églises du moyen

âge, et il y était figuré à peu près de la même façon. Les gens qui ont sous les yeux de telles représentations s'étonnent peu de la part que prend le souverain à l'administration ecclésiastique. Et de fait, s'ils ont parfois outrepassé, vis-à-vis de l'Église, les droits que s'étaient arrogés les empereurs d'Orient, les tsars sont le plus souvent demeurés en deçà. L'influence du pouvoir civil sur le clergé de Russie pourrait même sembler un reste des anciens rapports de l'Église et de l'État, dans cet Orient qui change si peu, si les Russes n'avaient fait la remarque que, chez eux, les plus grands abus de l'autorité laïque dans les affaires ecclésiastiques dataient de l'influence occidentale.

On prétend que, lors de l'ouverture du Saint-Synode, un prélat moscovite ayant demandé à l'empereur s'il n'y aurait plus de patriarche, Pierre lui répondit : « C'est moi qui suis votre patriarche[1] ! » Quand le mot serait vrai, de pareilles saillies ne sont pas à prendre à la lettre, pas plus que l'assertion de Catherine, se décernant, dans une lettre à Voltaire[2], le titre de « chef de l'Église grecque ». Tout autres sont les prétentions avouées par le gouvernement et les théories enseignées dans ses écoles. Il est vrai qu'en matière ecclésiastique, comme en toutes choses russes, la pratique n'est pas toujours d'accord avec la théorie. Dans les catéchismes orthodoxes, les tsars sont simplement appelés *principaux curateurs et protecteurs de l'Église*. Les célèbres catéchismes de Platon et de Philarète, demeurés les dépositaires de l'enseignement officiel, ne reconnaissent pas au souverain d'autres qualités. Un Français est humilié de découvrir que, en fait d'adulation et de servilité, il ne s'y rencontre rien de comparable au chapitre « des devoirs envers l'empereur » du catéchisme de Napoléon Ier.

Le tsar est-il pratiquement le chef de l'Église, c'est de fait et non de droit. Il n'en est point de l'Église russe comme de l'Église anglicane, comme des Églises luthériennes ou évangéliques de l'Allemagne et des pays scandinaves. En Angleterre, le roi et, à défaut du roi, la reine est, de par la loi, le chef de l'Église ; il l'est en droit non moins qu'en fait. De même dans la plupart des pays protestants. La suprématie de l'État sur l'Église a été hautement proclamée, elle a été régulièrement établie, elle persiste en droit alors même qu'elle ne s'exerce plus toujours dans la pratique. L'Église ne la conteste pas, ou l'Église a été des siècles sans la contester. Sur ce point, jamais l'autocratie tsarienne n'a élevé les mêmes prétentions ou montré les mêmes exigences que la couronne d'Angleterre sous les Tudors, sous

1. Nicolas Polevoï, *Istoria Petra Vélikago;* Tondini, *The Roman Pope and the Eastern Popes.*
2. Lettre du 27 décembre 1773 (8 janvier 1774).

les Stuarts, sous les Georges de Hanovre[1]. Ni Moscou ni Pétersbourg n'ont vu une assemblée laïque, telle que le gouvernement britannique, légiférer souverainement sur l'Église. Ni Moscou ni Pétersbourg n'ont entendu les juristes ou les théologiens revendiquer pour le prince, en matière ecclésiastique, la suprême autorité que lui déféraient si volontiers juristes et théologiens dans l'Allemagne protestante. La classique théorie de l'évêque du dehors n'a jamais reçu les mêmes développements dans la Russie orthodoxe que dans les pays luthériens. Ici encore, on pourrait dire que, tout en se rapprochant davantage des premiers, l'Église russe est demeurée à mi-chemin des protestants et des catholiques.

Un autre fait moins connu et non moins digne de remarque, c'est que, de tous les États orthodoxes, l'empire russe est encore celui qui a témoigné le plus de déférence vis-à-vis de l'Église. C'est peut-être une des raisons des sympathies que garde la Russie parmi le clergé, en certains pays où les laïcs sont défiants envers elle. Si le gouvernement impérial n'a pas laissé à l'Église plus de liberté réelle, il a pris plus de soin d'en déguiser la dépendance. Les États orthodoxes sortis des démembrements successifs de la Turquie ont tous, nous l'avons dit, imité la constitution imposée à l'Église russe par Pierre le Grand; mais, en copiant la Russie, ils ont, d'habitude, renchéri sur leur modèle.

En Grèce, le roi a été reconnu, par les synodes nationaux, comme l'administrateur et l'archège, ἀρχηγὸς, de l'Église nationale. En Serbie, le gouvernement du roi Milan a montré son respect de l'indépendance ecclésiastique en déposant, ou mieux, en destituant de sa propre autorité, comme de simples fonctionnaires, les métropolitains récalcitrants à ses ordres. La Russie autocratique y eût mis plus de formes. Les évêques de Serbie ont eu beau prendre parti pour leur chef; le métropolitain déposé a en vain excommunié l'intrus placé sur son siège par les ministres de Belgrade. Le gouvernement serbe a fait fi des protestations de l'épiscopat, et les évêques ont dû se soumettre aux ministres[2]. En Roumanie le « régalisme » s'étale à nu.

1. En Angleterre, le roi « se déclare chef suprême de l'Église, gardien et défenseur de la vérité religieuse. C'est lui qui est, en son conseil, la juridiction suprême pour les matières spirituelles. L'hérésie même n'échappe pas à sa compétence. Cranmer estime que la couronne peut à elle seule faire un prêtre sans qu'aucune ordination soit nécessaire. Même après que cette opinion extrême a été abandonnée, il reste admis que les évêques reçoivent du prince seul l'investiture et ne gardent leur dignité qu'à son plaisir; une nouvelle commission leur est délivrée à chaque règne qui commence ». É. Boutmy : *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre* (1887), p. 140. — Pour les États du continent, cf. Döllinger : *Kirche und Kirchen,* passim.

2. Mgr Michel, métropolitain de Serbie, avait été révoqué, en 1881, pour avoir

Aussi a-t-on vu le synode de Pétersbourg se joindre au patriarche de Constantinople pour représenter au gouvernement de Bucarest que la constitution de l'Église roumaine outrepassait les droits du pouvoir civil et violait les canons des conciles. Ces remontrances des deux plus hautes autorités de l'orthodoxie, les Roumains n'en ont pas tenu compte. Ils ont persisté à souligner dans l'Église la suprématie de l'État. Leurs évêques, élus par un corps électoral mi-ecclésiastique, mi-laïque, reçoivent publiquement l'investiture des mains du roi qui la leur confère dans son palais, du haut de son trône. Pour le métropolitain primat, choisi par une assemblée composée des membres du Saint-Synode et des deux chambres, le ministre des cultes présente au souverain la crosse archiépiscopale, en le priant de donner l'investiture au nouvel élu[1]. — « Je confie à Votre Sainteté le bâton archiépiscopal pour diriger la métropole de Hongro-Valachie », dit le roi au nouveau primat. Et le métropolitain primat et les évêques, dans leurs remerciements au prince, se félicitent de tenir la crosse de ses mains, promettant d'accomplir fidèlement la mission dont ils sont investis par Sa Majesté[2]. Il est vrai que, la cérémonie d'investiture terminée, le roi, descendant du trône, baise la main du métropolitain ; et les ministres, les sénateurs, les députés en font autant à tour de rôle. Le pouvoir temporel, satisfait d'avoir constaté sa suprématie, rend ainsi hommage à l'autorité spirituelle.

En Russie, où l'on a épargné à l'Église cette humiliante investiture du pouvoir laïque, l'empereur baise, lui aussi, la main des dignitaires ecclésiastiques, montrant que, dans l'intérieur du temple, le tsar fait partie des ouailles du troupeau et non des pasteurs. Selon l'usage national, les princes baisent la main des prêtres. On raconte qu'un curé de village hésitant à tendre sa main aux lèvres d'un grand-duc, qu'il était venu recevoir à la porte de son église, le prince impatienté s'écria : « Allonge donc ta patte, imbécile ! » Un tel hommage peut sembler tout extérieur, parfois presque dérisoire; comme beaucoup d'actes de religion, en devenant habituel il est devenu machinal; il

protesté contre un impôt atteignant les membres du clergé aussi bien que les autres citoyens. Il va sans dire que le prélat ainsi mis de côté était des adversaires du parti alors au pouvoir à Belgrade. Comme c'était un ami de l'influence russe, il a trouvé un refuge en Russie. Le métropolitain de Serbie continue à officier comme archevêque à Pétersbourg et à Moscou, tandis que son successeur règne sans conteste sur l'Église serbe. C'est encore là un exemple des dissidences que la politique peut introduire entre les Églises orthodoxes.

1. Quand il s'agit d'un simple évêque, c'est le métropolitain primat de Roumanie qui présente au roi la crosse en disant : « Je prie respectueusement Votre Majesté de donner l'investiture d'évêque du diocèse de *** au P***. »

2. Ainsi, par exemple, Mgr Joseph, nommé archevêque-primat en décembre 1886.

n'en garde pas moins une valeur symbolique et marque la distinction entre le temporel et le spirituel.

Loin de se regarder comme un pape ou un patriarche, le tsar russe ne revendique aucun rang dans la hiérarchie. Je ne sais qu'un empereur qui ait jamais prétendu à des fonctions ecclésiastiques; c'est le malheureux Paul Ier. Un jour, dit-on, il eut envie de célébrer la messe; pour l'en dissuader, le métropolite de Pétersbourg dut lui rappeler qu'il avait été marié deux fois, ce que l'orthodoxie interdit à ses prêtres. Le pauvre maniaque eût aussi bien pu dire la messe en qualité de grand maître de l'ordre de Malte qu'en qualité de chef de l'Église russe. Le tsar n'a aucun caractère ecclésiastique. Ses droits vis-à-vis de l'Église lui viennent de son pouvoir civil; ce n'est pas comme chef du clergé, c'est comme autocrate, qu'il intervient dans l'administration ecclésiastique.

Il faut toutefois faire ici une distinction essentielle. Si le tsar reste un laïc, si, dans les affaires religieuses aussi bien que dans les affaires civiles, l'empereur agit en qualité de chef de l'État, ce n'est point comme chef d'État laïc, à la façon moderne ou à la manière occidentale. S'il n'a aucun caractère ecclésiastique, le tsar a, pour la masse du peuple, un caractère religieux. Il est l'oint du Seigneur, préposé par la main divine à la garde et à la direction du peuple chrétien[1]. Le sacre sous l'étroite coupole d'Ouspenski lui a conféré une vertu sacrée. Sa dignité est hors de pair sous le ciel. Ses sujets de toutes classes lui ont, collectivement ou individuellement, prêté serment de fidélité sur l'Évangile[2]. L'autocrate couronné, par les soins de l'Église, selon le rite emprunté à Byzance, est, par le fait de l'onction, non seulement le défenseur de l'Église, mais, à certain égard, le suprême représentant de l'orthodoxie. Le sacre est une espèce d'ordination qui confère au souverain les lumières d'en haut pour l'accomplissement de sa providentielle mission. L'Église qui préside à l'onction ne sau-

1. Ce sentiment se trouve naïvement exprimé dans une adresse envoyée à l'empereur Alexandre III par une *stanitsa* de Cosaques du Don, à l'occasion de l'attentat de mars 1887. « La loi du Seigneur, disaient ces Cosaques, nous enseigne que les Souverains sont désignés et sacrés par le Seigneur lui-même. C'est Lui qui leur donne le sceptre et le pouvoir suprême; c'est Lui qui gouverne les hommes et délègue son pouvoir à qui lui plaît. Comme l'œil est fait pour diriger le corps humain, de même le Souverain est donné à un peuple pour le guider dans la bonne voie. Le Souverain est sur la terre l'image de Dieu, car il n'y a personne au-dessus de lui. Le cœur du Souverain est entre les mains de Dieu... Tel est l'enseignement de l'Écriture sainte et des antiques traditions de nos ancêtres... »

2. « Nous, Cosaques du Don, Tes fils et fidèles sujets, nous sommes prêts comme l'ordonne le serment que nous T'avons prêté, à Te faire le sacrifice de nos biens, de notre vie, de tout ce qui est en notre pouvoir, selon l'exemple de nos ancêtres. » (Adresse de la *Stanitsa* de Oust-Belokaliventsk, en mars 1887.)

rait oublier le caractère dont l'huile sacrée a marqué l'oint du Seigneur. Quant au peuple, le tsar sacré au Kremlin est à ses yeux, comme le *namestnik*, le lieutenant de Dieu[1].

On peut se demander si un changement dans le régime politique accroîtrait les libertés de l'Église. Cela est douteux. Rien n'assure que l'Église gagnerait plus d'indépendance à la conversion du gouvernement autocratique en gouvernement constitutionnel. Les régimes les plus libres, au point de vue politique, ne sont pas toujours les plus libéraux en matière religieuse. L'État moderne est singulièrement défiant de l'Église. Un parlement n'a pas toujours, vis-à-vis du clergé, moins d'exigences qu'un autocrate. La Grèce et la Roumanie en sont la preuve parmi les pays orthodoxes. Dans une Russie libre, les membres du clergé pourraient revendiquer leur part des libertés publiques; l'Église, comme corps constitué, risquerait fort de demeurer en tutelle[2].

L'Église russe, l'on ne doit pas l'oublier, est une Église d'État; et, partout, l'union de l'Église et de l'État amène la dépendance de l'Église. Plus l'union est intime, plus cette dépendance est étroite. L'Église latine est la seule qui ait pu jouir des privilèges de religion d'État sans aliéner toute sa liberté, parce que le Vatican peut faire ses conditions et que l'Église y peut traiter d'égal à égal avec l'État.

1. M. Barsof a publié, en 1883, pour la Société impériale d'histoire et d'antiquités russes, une curieuse étude sur le rite et sur le sens du sacre des souverains russes. L'auteur montre combien cette cérémonie est intimement liée au développement du principe autocratique. Le rite du sacre des empereurs byzantins a, depuis le xve siècle, servi de modèle pour les tsars moscovites. Il est à remarquer que, depuis Pierre le Grand et l'abolition du patriarcat, le cérémonial a subi des altérations en rapport avec les changements effectués dans l'Église. C'est ainsi qu'autrefois l'empereur descendait de son siège à l'autel pour être oint et couronné par la main du patriarche. On voit encore, à l'église de l'Assomption du Kremlin, les deux ambons ou trônes du tsar et du patriarche. Aujourd'hui, l'empereur est simplement assisté par les évêques; le métropolitain lui apporte la couronne, que le souverain place lui-même sur sa tête, indiquant par là qu'il ne tient son pouvoir que de son droit. De même, l'empereur, comme prince orthodoxe, lit encore le *Credo;* mais il ne promet plus, comme les vieux tsars et les empereurs grecs, de maintenir les droits de l'Église et de respecter les canons.

2. Les représentants officiels du gouvernement russe aiment à montrer que, sous le régime autocratique, l'Église a une meilleure situation que dans les États constitutionnels d'Orient. C'est ainsi qu'on a vu, en décembre 1886, dans son rapport pour l'année 1884, le haut-procureur du Saint-Synode, M. Pobédonostsef, accuser la Grèce, la Serbie, la Roumanie, de faire de l'Église un instrument politique, de la mettre dans la complète dépendance des majorités variables « de soi-disant représentants de la volonté populaire », de façon que l'Église est à la merci des partis et des intérêts personnels, sans qu'il puisse y avoir pour elle de liberté. A en croire le procureur du Saint-Synode, l'Église ne saurait être libre que sous l'égide de l'autocratie. Sans partager ce point de vue par trop russe, on ne peut nier qu'il y ait une part de vérité dans les reproches faits par M. Pobédonostsef aux orthodoxes d'Orient.

Tout autre est la situation des communautés orthodoxes. Pour s'émanciper de la tutelle civile, pour être entièrement libre, même dans une Russie libérale, il faudrait que l'Église russe devînt une Église libre. Or, tout le lui interdit, son histoire, ses habitudes, sa grandeur même; l'État, du reste, n'aurait garde de le lui permettre. Selon l'expression d'un écrivain orthodoxe[1], elle a dû endosser l'uniforme de l'État; il s'est collé à ses membres; elle n'est plus maîtresse de le quitter. Église d'État depuis des siècles, elle est condamnée à demeurer Église d'État; par là même, elle ne saurait échapper à la fatale dépendance des Églises nationales. Ce qu'elle peut rêver de liberté, elle ne doit l'espérer que du progrès des mœurs publiques.

En attendant, pour la traiter en mineure, l'État n'en est pas moins tenu, vis-à-vis de l'Église, à des égards et à des hommages dont il ne saurait s'affranchir. Si l'Église n'est pas libre de se séparer de l'État, l'État ne l'est pas davantage de se séparer de l'Église. Leur dépendance est, à certains égards, réciproque. La suprématie de l'État s'étend aux personnes, au clergé, aux dignités ecclésiastiques; elle ne s'étend ni aux doctrines, ni même aux usages de l'Église. La religion reste en dehors du pouvoir des tsars : leurs oukases ne sauraient l'atteindre. Les matières ecclésiastiques sont un domaine où la souveraineté de l'autocrate ne peut s'exercer qu'avec une certaine discrétion. Il lui faut prendre garde de froisser la conscience du peuple. C'est une observation que nous avons déjà dû faire. Sur le terrain religieux, la toute-puissance impériale n'est plus un pouvoir illimité. L'absolutisme russe est tempéré par la foi ou, si l'on aime mieux, par la superstition populaire. C'est là, du reste, une remarque qu'on pourrait appliquer à d'autres États et à d'autres cultes, chrétiens ou non chrétiens. Là même où elle enseigne le despotisme, la religion reste, pour le despote, un frein ou une limite.

ANATOLE LEROY-BEAULIEU,
Professeur à l'École.

1. M. Vladimir Solovief, article sur l'autorité spirituelle, dans la *Rous* d'Aksakof, déc. 1881.

DE L'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES

AUX ÉTATS-UNIS [1].

(*Suite.*)

V

Comment les conventions conduisaient les élections présidentielles. — La politique des résultats et le principe d'*availability*. — Les hommes d'État éminents se retirent de la lutte; raisons qu'en donne Calhoun. — Les contingents du caucus démocrate : l'élément étranger, les fonctionnaires et les esclavagistes.

Nous avons examiné les circonstances dans lesquelles la nouvelle organisation de parti s'était établie aux États-Unis, les formes qu'elle avait adoptées, les méthodes d'action et les traits caractéristiques, qu'elle avait commencés à prendre. Maintenant nous allons la voir à l'œuvre, d'abord dans la grande tâche qu'elle s'était surtout assignée, dans les élections présidentielles, puis dans la solution des grandes questions nationales et enfin dans la vie publique locale.

La popularité et l'influence de Jackson dans la démocratie américaine étaient si grandes qu'il put désigner son successeur presque officiellement. Son choix s'arrêta sur Martin Van Buren. L'organisation démocrate s'empressa de l'accepter sans discussion. Van Buren fut élu et son administration fut comme la continuation de celle de Jackson. Le système des dépouilles et de la rotation continua aussi. Mais la politique financière malheureuse de Jackson aboutit, sous Van Buren, à une grande crise économique; un sentiment de malaise général envahit le pays, qui, secouant son indifférence pour la politique, se lança dans la lutte à l'approche de l'élection présidentielle, avec une grande ardeur. *Away with the spoilers* (à bas les spoliateurs) fut le mot d'ordre. Le parti whig s'offrit à la nation comme émancipateur. Le *caucus* de ce parti qui s'était formé à la suite et à l'instar du *caucus* démocrate se mit en branle. En décembre 1839, la convention nationale se réunit à Harrisburg et commença par adopter la résolution suivante : « Les délégués de chaque État seront invités à se réunir en tant que délégation et à

1. Voir les *Annales* du 15 janvier, page 43.

nommer un comité de trois membres au plus, qui recueillera les vues et les opinions de la délégation et les communiquera aux comités de toutes les délégations réunis ensemble pour rapporter ensuite les vues échangées à leurs mandants respectifs; puis les délégués de chaque État seront requis de se réunir comme délégation, et de voter sur les candidats à la présidence et à la vice-présidence, et, cela fait, de remettre à leur comité les bulletins indiquant pour quel candidat et par qui les votes ont été donnés; ensuite tous les comités s'assembleront pour comparer les différents bulletins et rapporteront le résultat de cette procédure aux délégations avec les faits qui pourront peser sur la désignation des candidats; aussitôt après, chacune desdites délégations se réunira de nouveau, votera encore une fois sur les candidats aux fonctions ci-dessus mentionnées, et remettra le résultat du vote à son comité respectif; s'il appert qu'il y a une majorité de voix pour quelque candidat à la présidence, ledit comité soumettra le résultat au jugement de la convention. Le vote de la majorité de chaque délégation devra être compté comme le vote de l'État. »

Cette procédure rendait évidemment impossible toute entente sincère entre les délégués et ne faisait d'eux qu'une assemblée pompeuse, qui apparaissait processionnellement sur la scène pour disparaître dès que le moment arrivait de prendre une décision. Cette procédure énervant les délégués par ce jeu continu, leur ôtait toute force d'agir, toute volonté, et les rendait de plus en plus résignés à accepter la première solution venue. Et à cette solution travaillaient vingt-cinq petits comités séparés, chacun avec ses visées, agissant dans les ténèbres et ne se rencontrant que pour s'épier, se mesurer et enfin débattre les conditions du marché qu'on ne pouvait exposer au grand jour.

Quel était donc en réalité le but de cette savante combinaison? Le pays désirait un changement dans le gouvernement; les whigs pensaient que la victoire sur les démocrates était plus ou moins probable, mais à condition de grouper sous le drapeau whig tous les éléments mécontents du régime démocrate. L'homme qui devait porter ce drapeau comme candidat à la présidence était désigné d'avance par toute l'histoire du parti whig : c'était son plus grand homme d'État, Henry Clay. Mais sa supériorité même pouvait porter ombrage à plusieurs personnages influents du parti, compromettre peut-être les chances de sa victoire et partant celle des whigs. Ensuite, en cas de succès, il ne pourrait être qu'un embarras pour son parti, se disaient les politiciens; un homme aussi éminent que Clay, jaloux de sa dignité et soucieux de sa responsabilité, pourrait bien hésiter, s'il arrivait au pouvoir, à se mettre au service du parti qui l'y aurait

porté. En ce cas, tous les fruits de la victoire seraient perdus. — Les chefs de l'organisation du parti whig décidèrent donc qu'il fallait se débarrasser de Clay, et, à cet effet, on inventa pour la désignation du candidat la procédure exposée plus haut. Le moyen réussit complètement : au scrutin définitif, à la convention, Clay se vit repoussé par son propre parti, qu'il avait tant de fois mené dans les batailles aux acclamations de ses ennemis mêmes. On lui opposa un candidat qui avait pour principal titre des victoires remportées sur les Indiens, trente ans auparavant, et son obscurité politique : le général Harrison. Mis en avant par les whigs, comme candidat du peuple, en dehors de tout parti, il fut élu. Mais dès qu'il fut installé, les membres des conventions et des comités whigs se présentèrent à la Maison-Blanche en foules non moins compactes que les démocrates du temps de Jackson : ils demandèrent leurs salaires. Harrison, qui était un honnête homme, avait pris au sérieux son rôle de président au-dessus des partis; et lorsqu'il se vit assailli par l'armée de l'organisation, il en fut si affecté qu'il mourut après un mois de présidence.

Dès lors le partage des dépouilles ne tarda point à commencer, et il se trouva que les whigs, avec leur organisation, ne différaient en rien des démocrates; que ce qui les divisait, c'était la question de savoir à qui appartiendraient les dépouilles. Le pays n'avait donc rien gagné au changement. Aussi se laissa-t-il bientôt capter de nouveau par les démocrates. Leur chef, Van Buren, semblait désigné pour reprendre possession de la Maison-Blanche. Mais les politiciens du parti ne voulurent plus de lui. Les démocrates du nord, pour rendre leur organisation redoutable, s'allièrent aux esclavagistes du sud et protégèrent « l'institution domestique » de ces derniers en échange de leurs voix aux élections. Les esclavagistes laissaient faire les meneurs des conventions démocrates, leur abandonnaient les dépouilles à la seule condition que les candidats désignés ne s'attaqueraient pas à l'esclavage. Mais comme l'esclavage commençait à manquer d'air, les planteurs décidèrent de s'emparer de la province mexicaine limitrophe du Texas, pour y introduire leur institution. Les conventions ouvrirent en conséquence une campagne vigoureuse pour l'annexion du Texas. Van Buren se montra un peu irrésolu dans cette question, tout en étant le *northern man with southern opinions*. Alors les meneurs de l'organisation se prirent à craindre que quelques voix du sud ne fissent défaut à Van Buren et ne compromissent, au dernier moment, son élection. S'ils embarquaient avec lui, ils pourraient en ce cas faire naufrage, et toutes les places seraient réparties entre les membres de l'organisation antagoniste [1]. Pour ne pas courir

1. « Un nombre considérable de délégués, écrit Benton, ne tenaient à aucun

un tel risque, ils aimèrent mieux sacrifier Van Buren. A cet effet, les membres de la convention nationale démocrate eurent recours à un expédient de procédure, tout comme les whigs l'avaient fait pour se débarrasser de Clay. On proposa à la convention démocrate d'adopter pour règle que les candidats à la présidence et à la vice-présidence fussent désignés par les deux tiers des votants. Cette règle avait été déjà admise dans deux conventions précédentes, mais comme il n'y avait pas eu alors de divergences sur les personnes à nommer, elle n'avait pas tiré à conséquence. Maintenant on pouvait s'en servir pour mettre en échec la candidature de Van Buren. Un tiers des voix suffisait pour assurer sa défaite. Au premier tour, il obtint 151 voix sur 266, mais cette majorité absolue ne suffisait plus. Au second scrutin, il recueillit encore moins de voix; à chaque nouveau tour de scrutin, il en perdit; au 7e il était descendu à 99. Les amis de Van Buren retirèrent alors sa candidature. La minorité qui n'attendait que ce moment, entra en scène avec un candidat relativement obscur, du nom de Polk. Ce candidat étant peu connu dans le pays et ne faisant point ombrage aux esclavagistes ni aux autres, les délégués qui, aux scrutins précédents, avaient voté pour différents candidats, se dirent que celui-ci pourrait bien réunir la majorité et qu'il fallait se dépêcher de se mettre à sa suite. Polk, qui au 8e scrutin n'avait obtenu que 44 voix, fut nommé, au 9e, à l'unanimité [1].

Ainsi Van Buren, un des créateurs du mécanisme électoral, le génie tutélaire de l'organisation démocrate, avait été répudié par elle. L'indignation fut grande dans l'ancien entourage de Jackson. On s'en prit à la *règle des deux tiers*, la grande coupable. Mais il est vrai d'ajouter qu'on ne s'en tint pas là. Et comme jadis, en 1824, plusieurs membres du caucus congressionnel avaient déclaré qu'ils ne prendraient plus part à une réunion qui usurpait les droits du peuple, de même, les amis de Van Buren n'avaient pas assez de colère pour stigmatiser la convention, « ce corps d'hommes inconnus aux lois et à la constitution, qui s'était arrogé le droit de traiter la présidence

« candidat en particulier, mais à des emplois pour eux-mêmes, implacables pour « ceux de qui ils croyaient ne pas pouvoir obtenir des places et prêts à suivre « ceux de qui ils espéraient en obtenir. » (*Thirty years view*, II, 591.)

1. Benton remarque à ce sujet: « Vous n'amenez dans ma tente que sept prison- « niers et vous êtes mille qui les avez pris. » « Telle fut la remarque sarcastique d'un roi de l'antiquité à la vue de la masse de ceux qui étaient venus demander des honneurs et des récompenses pour avoir pris quelques captifs. M. Polk aurait pu pousser la même exclamation eu égard au nombre de ceux qui prétendaient l'avoir désigné. Leur nom était légion, car à côté de la convention unanime il y avait une foule d'opérateurs du dehors dont chacun réclamait le mérite d'avoir dirigé le vote d'un délégué quelconque. » (*Ibid.*, II, 594.)

américaine comme leur propriété privée et d'en disposer à leur gré, et on peut ajouter à leur profit [1] ».

Mais si cela était vrai, et ce n'était que trop vrai, n'était-ce pas dans la logique des choses? ne récoltait-on point ce qu'on avait semé? Pour arriver à une concentration des forces du parti, on l'avait englobé dans une organisation, et, pour l'y maintenir, on avait resserré toujours l'étau de cette organisation; on avait fait une loi de la discipline, une vertu de l'abdication des convictions personnelles. Et comme ce n'était pas de la libre opinion, de l'indépendance d'esprit qu'on pouvait obtenir son assujettissement, on avait fait appel aux passions, aux appétits. Mais alors les chefs de parti étaient toujours obligés de se tenir devant leurs hommes, les mains pleines, sous peine d'être déchirés comme des dompteurs qui sont les premières victimes de leurs bêtes affamées. Clay avait beau être un homme d'État qui aurait été l'orgueil de tout pays libre, Van Buren avait beau être, après Jackson, le seul, le véritable chef du parti démocrate, les membres des conventions et des caucuses estimèrent que le véritable amphitryon est l'amphitryon où l'on dîne. Le candidat le plus propre à la présidence était, par suite, non celui qui avait le plus de valeur, mais celui qui avait chance de passer facilement, de pénétrer plus sûrement dans la place pour en ouvrir les portes à ses hommes. Le succès étant le seul but, la question des moyens devenait oiseuse. Dans cette politique de résultats, le principe dominant fut le principe d'utilité, d'opportunité, d'*availability*. *He is not available* fut l'arrêt de mort d'un candidat.

En effet, lorsqu'à l'élection de 1848 les whigs eurent retrouvé des chances, Clay fut de nouveau repoussé par l'organisation de son parti, comme ayant le tort d'être un *too right angulated character*. La lâcheté des moyens qu'on employa à la convention nationale pour écarter le grand chef whig devait faire oublier tout l'odieux de la première « basse trahison » de 1840. Mais cette conduite n'avait plus rien d'exceptionnel, comme l'indiquait un ami de Clay, lorsqu'il lui écrivait dans sa lettre de condoléance : « Les leaders des partis, les hommes qui font les présidents ne consentiront jamais à élever quelqu'un qui leur soit de beaucoup supérieur, ils souffrent trop du contraste, leurs aspirations sont entravées, leur pouvoir est borné, l'argile ne peut pas entrer dans le moule pour devenir l'idole de leur culte [1] ». « L'homme que les conventions choisissent, résume Benton avec sa brutalité habituelle, doit toujours être une nullité absolue comme caractère, afin qu'elles puissent le gouverner, et elles gouvernent tou-

1. *Private correspondance of H. Clay,* citée par v. Holst, I, 597.

jours dans leur propre intérêt, constituant derrière le trône un pouvoir plus grand que le trône [1]. »

Lorsqu'on apprit la désignation de Polk à la convention ce fut un cri général d'étonnement dans le pays : *who the devil is Polk?* Mais depuis, on a vu des candidats désignés par les conventions à la première magistrature, en comparaison desquels Polk peut passer pour une gloire nationale. Comme on ne pouvait s'entendre sur un homme éminent, on mettait en avant, après pas mal d'intrigues, un *dark horse*. Au 20e ou 25e scrutin, « le cheval obscur » apparaissait tout d'un coup avec quelques voix, et peu à peu entraînait toute la convention. Ainsi Pierce, en 1852, fut porté pour la première fois au 25e scrutin par 15 voix, au 45e il n'en avait encore pas plus de 29, au 49e scrutin il en obtint 282 [2]. Les premiers scrutins étaient généralement destinés à déblayer le terrain, c'est-à-dire à écarter les candidats en vue. Il arrivait que, dans ces scrutins, on leur opposait des candidats éminents, mais avec la pensée bien arrêtée de ne pas laisser ces derniers arriver à une majorité. Comme un clou chasse l'autre, on les portait pour détourner des candidats sérieux des voix qui, une fois détachées, ne revenaient plus à leur première destination. Lorsque, par suite de cette manœuvre, les chances de ces candidats sérieux étaient suffisamment compromises, on abandonnait ces candidats, et on s'entendait finalement sur un *dark horse*.

Les hommes éminents se retiraient d'eux-mêmes de la lutte électorale. Calhoun, en 1844, défendit qu'on le portât candidat. Dans une lettre qu'il rendit publique, l'illustre homme d'État déclarait qu'il lui répugnait d'accepter la présidence des mains d'une convention nationale ; il en donnait les raisons en soumettant à une critique implacable tout le sytème des conventions : « Les délégués à la convention nationale qui va se réunir, écrit Calhoun, au lieu de provenir directement du peuple, seront des délégués de délégués, éloignés du peuple à trois degrés, dans tous les cas, sinon à quatre. A chaque gradation successive la voix du peuple deviendra moins pleine et moins distincte jusqu'à ce qu'elle soit devenue si faible qu'on ne puisse plus l'entendre. En laissant de côté les métaphores, je dirai qu'il est impossible de trouver un système mieux calculé pour supprimer le pouvoir du peuple sur l'élection présidentielle et en investir des hommes qui font de la politique un commerce et qui vivent ou espèrent vivre du gouvernement..... Avec le mode actuel de composition des conventions,

1. *Thirty years view*, II, 595.
2. *A political text-book comprising a brief review of presidential nominations and elections*, by H. Greely and J. F. Cleveland. N.-Y., 1860.

poursuit Calhoun, une convention tend irrésistiblement à la centralisation, à la concentration de l'élection dans la main de quelques grands États d'abord, et finalement de meneurs politiques..... Le pouvoir du peuple cessera, et ceux qui cherchent les faveurs administratives deviendront les maîtres. Un corps actif bien dressé et bien combiné se formera dans le parti, et tout son temps et toute son attention seront consacrés à la politique. La nomination des délégués tombera dans ses mains, et il veillera tout particulièrement à ce que personne ne soit nommé en dehors de lui ou de ses humbles et obéissantes créatures. La convention centrale et les conventions d'État seront remplies par les plus habiles et les plus rusés; et, après la nomination du président, ils s'occuperont soigneusement de partager le patronage et les emplois dans le gouvernement fédéral et local entre eux et leurs clients. Mais pourquoi parlé-je au futur : est-ce que cela n'est pas déjà le cas? » Puis Calhoun montre que la convention, loin d'être nationale, n'est pas même une image fidèle du parti, car celui-ci y est représenté invariablement, sans égard à sa force numérique dans l'État, par autant de délégués que cet État a de membres au congrès. Calhoun insiste beaucoup sur ce point et fait ressortir que, dans de pareilles conditions, une petite portion du parti peut choisir le candidat à la convention et désigner le président, en dépit de la grande majorité du parti, plus saine d'esprit politique, qui seule pourrait être l'appui du président et de son administration.

« Permettez-moi d'ajouter que le caucus congressionnel, quelque critiquable qu'il fût, l'était beaucoup moins, à mon avis, qu'une convention constituée de la sorte. Le caucus, en effet, était recommandable à plusieurs égards. Ses membres, sénateurs et représentants, étaient les délégués immédiats des législatures d'État ou du peuple; ils avaient une responsabilité; la plupart avaient un caractère élevé, étaient des hommes de marque et de talent. Ils votaient *per capita* et, ce qui est très important, ils représentaient exactement la force relative du parti dans les États respectifs. Sous tous ces rapports, on ne pouvait pas demander plus à un corps qui avait à désigner les candidats; et pourtant, il ne put être supporté du peuple dans cet âge plus pur de la République. Nous, le général Jackson et la plupart des leaders du temps, nous avons contribué à renverser le caucus congressionnel parce qu'il était exposé à l'influence gouvernementale; mais cette objection est encore plus applicable aux conventions constituées comme elles sont maintenant. Combien il était loin de ma pensée, lorsque j'aidais à détruire le caucus, de mettre à sa place ce que je

considère comme cent fois plus répréhensible sous tous les rapports [1] ! »

Ces critiques dirigées contre la convention démocrate s'appliquaient presque entièrement au système whig. Les deux *caucuses* différaient peu de méthode et d'esprit, comme le lecteur a pu s'en apercevoir. Et si c'était le caucus démocrate qui remportait presque toujours la victoire aux élections présidentielles, cela tenait justement à ce que la discipline dans ses rangs était beaucoup plus sévère, que des hommes d'un tempérament modéré ne retardaient pas sa marche en avant comme chez les whigs, et, enfin, qu'il disposait de contingents particuliers qui étaient les plus propres à subir une impulsion extérieure et mécanique ou à s'engager sans condition, de propos délibéré, par calcul raffiné. C'étaient les esclavagistes, les fonctionnaires publics et la masse des immigrants étrangers.

Les esclavagistes, comme nous l'avons déjà mentionné, consentaient à tout, pourvu qu'on protégeât leur institution. Le caucus démocrate acceptait ce marché.

Puis le caucus démocrate avait le concours de toute l'armée des fonctionnaires. Pour seconder l'action du caucus, l'administration, qui lui devait sa vie, mettait son personnel au service des conventions. Pendant la période électorale, les séances des conventions et les tournées de propagande [2] absorbaient tellement les fonctionnaires, qu'ils abandonnaient, pendant ce temps, leurs occupations professionnelles. Ces faits ne manquèrent pas de soulever de bonne heure des objections. Déjà, en 1839, une proposition avait été présentée au sénat à l'effet d'interdire aux fonctionnaires de prendre part aux conventions. Le rapport du comité chargé de l'examen du bill déclara que l'intervention des fonctionnaires dans les élections était pour eux non seulement un droit mais un devoir, que c'était à eux, comme préposés à la chose publique, qu'il incombait de façonner l'opinion, d'influencer et de diriger le peuple dans le choix de ses représentants, et que « s'ils se dérobaient à cette haute responsabilité », ils mériteraient d'être déclarés « infâmes » et stigmatisés comme « idiots et muets ». La haute assemblée adopta les conclusions de ce rapport et en ordonna l'impression à 10,000 exemplaires, qui furent distribués dans les États [3]. Ces conclusions trouvèrent de

1. Calhoun. Works, VI.

2. « Pour délirer, déclamer et faire rage à travers le pays, » comme s'exprime Quincy Adams dans ses Mémoires cités par v. Holst, I, 307 : « Instead of attending the duties of their offices rave, recite and madden round the land. »

3. Extrait du discours de W. C. Rives en Virginie, reproduit dans *Niles'Nation. Register*, t. VII (LVII de la collection complète), p. 109.

l'écho. Ainsi la législature de Tennessee adopta à cette occasion une résolution, où elle condamnait formellement « le bill en question comme une atteinte à la liberté de la parole et de la presse », garantie par la constitution, puis « condamnait formellement les votes donnés en faveur du bill par les sénateurs de l'État », et donnait à ses représentants au congrès le mandat de s'opposer à tout projet pareil [1].

Le même succès était réservé aux propositions faites pour restreindre le patronage du pouvoir exécutif, le droit discrétionnaire de nomination et de révocation des fonctionnaires. Après chaque élection présidentielle, suivie régulièrement d'un partage de dépouilles, cette question du patronage revenait au congrès, mais pour être enterrée dans les comités.

Enfin l'élément étranger apportait au caucus démocrate un contingent des plus considérables. L'immigration prit, après les années 1830-1840, de très grandes proportions, et chaque année jetait sur le sol américain des masses toujours plus grandes d'émigrés, venant surtout d'Irlande et d'Allemagne. Grâce aux facilités des lois américaines sur la naturalisation (votées par les démocrates, lors de leur avènement), les immigrants commençaient, après un court séjour, à jouir des droits politiques de citoyens des États-Unis. Ignorants, sans aucune éducation politique, ces nouveaux citoyens, et notamment les Irlandais, se laissaient enrôler du premier coup dans l'organisation de parti et suivaient aveuglément le mot d'ordre donné par les caucuses. Arrivés de pays où les populations végétaient dans la misère et la dégradation, comme en Irlande, ou étouffaient sous le régime tracassier de l'état-gendarme et tuteur, comme en Allemagne, avec son *Polizeistaat*, les émigrants ne pouvaient résister au charme du mot *démocrate* et entraient en masse dans les cadres de l'organisation démocrate, pieds et poings liés. De petites charges électives ou des distributions d'argent et de boissons alcooliques les maintenaient, surtout les Irlandais, dans le sentiment de fidélité au parti. Les whigs, exaspérés de voir l'armée ennemie s'accroître ainsi chaque année, développèrent le *Native american movement*, qui avait pour but d'exclure de la jouissance des droits politiques tous ceux qu n'étaient pas nés sur le sol américain. Ce mouvement qui, par lui-même, avait le tort d'être anti-égalitaire et contraire aux intérêts économiques d'un pays nouveau, ne fit que précipiter les immigrants dans les bras de l'organisation démocrate. Considérant les démocrates comme les seuls amis des pauvres gens et des immigrants, les seuls qui fussent pour la parfaite égalité de tous sans distinction de

1. *Ibid.*, p. 204, Résolution 3°.

naissance, les immigrants marchaient avec d'autant plus de docilité sous la baguette des caucuses démocrates. Ils votaient aveuglément et formaient ce qu'on appelait le *bétail à voter*. Les whigs s'en prenaient à la nationalité des combattants démocrates et criaient avec douleur : « L'Irlande a reconquis le pays que l'Angleterre avait perdu; » mais la nationalité n'était-elle pas une distinction purement extérieure et accidentelle? Sans l'organisation des partis, les Irlandais, isolés et indifférents aux luttes politiques du pays, se seraient probablement dispersés dans les différents partis, au hasard des influences locales, et se seraient neutralisés ainsi les uns les autres. Mais, grâce au savant système des conventions et des caucuses, toute l'ignorance et la corruptibilité que les Irlandais représentaient, se trouva concentrée et jetée d'un seul coup dans la balance politique des États-Unis.

VI

Le rôle des conventions dans les grandes questions nationales et particulièrement dans la question de l'esclavage. — Comment le système empêchait la transformation des partis et comment il a précipité la catastrophe.

Lorsque le système des conventions s'établit, les partis avaient pris depuis longtemps des positions bien définies à l'égard des grandes questions nationales; les organisations n'eurent qu'à se mettre au service des idées toutes faites de leurs partis respectifs. Cependant, vers le milieu du siècle, les questions qui avaient servi de champs de bataille à plusieurs générations — les droits respectifs des États et de l'Union, la banque, le protectionnisme et le libre échange — cessèrent de passionner l'opinion, et une question qui jusqu'alors avait été reléguée à l'arrière-plan de la scène politique l'occupa tout entière. Ce fut la question de l'esclavage. Mais les divisions qu'elle provoqua dans le pays ne correspondaient nullement au groupement existant des partis. Démocrates, whigs, nativistes, américanistes, etc., ne se reconnaissaient plus, une fois placés sur ce terrain. Il devenait donc nécessaire que les partis fussent refondus, qu'une division nette s'accusât entre les partisans et les adversaires de l'esclavage. Mais un nouveau groupement ne faisait pas le compte des vieux partis. Les *caucuses* whig et démocrate, cramponnés à la vie, se mirent à lutter pour l'existence contre la logique des choses et s'appliquèrent à étouffer la question de l'esclavage, en organisant autour de ce grand problème national la conspiration du silence; leurs candidats eurent pour mot d'ordre de s'en taire, afin de pouvoir à l'occasion,

comme les chauves-souris de la fable, montrer leurs ailes d'oiseaux ou fraterniser avec les rats.

Lorsque la succession présidentielle de Polk fut ouverte, plusieurs citoyens dans différentes parties de l'Union, las des menées des politiciens, provoquèrent spontanément des réunions publiques pour susciter une candidature indépendante et trouver un homme qui fût tout à fait étranger aux partis. Leur choix s'arrêta sur un « héros militaire », le général Taylor. Dans la pensée des initiateurs de cette candidature, « un homme élu dans de pareilles conditions briserait les organisations existantes; » telle devait être sa mission [1]. Mais le *caucus*, et notamment l'organisation whig, n'en fut point embarrassé. Il s'empressa d'acclamer Taylor comme son candidat à lui et fit ainsi perdre aux indépendants le bénéfice de leur initiative. La situation exceptionnelle de Taylor ne fut qu'un atout de plus dans le jeu du *caucus*, qui avait inauguré le système de l'équivoque : on était aussi sûr que possible qu'un pareil candidat ne trahirait pas ses idées politiques : il n'en avait point. Lorsqu'on insistait auprès du général pour qu'il s'expliquât sur les grandes questions du jour, il déclarait qu'il n'avait encore là-dessus que « des impressions non analysées ». Par surcroît de prudence, le *caucus* whig adjoignit à son candidat, comme c'est devenu depuis l'usage, un petit comité de surveillance pour prévenir de sa part tout excès de langage. A la convention nationale whig qui proclama la candidature de Taylor, il se trouva cependant parmi les délégués des esprits timorés qui croyaient encore aux principes. L'un d'eux proposa une résolution qui imposait au candidat désigné pour la présidence le devoir d'adhérer aux principes fondamentaux du parti : non-extension de l'esclavage, non-acquisition des territoires par voie de conquête, etc. Le président de la convention refusa de mettre la proposition aux voix. Après la proclamation du candidat à la vice-présidence (Phillmore), un autre délégué proposa une résolution tendant à déclarer que les deux candidats désignés l'avaient été comme candidats whigs. Le président refusa encore de mettre aux voix cette proposition, de même que toutes celles qui affirmaient des principes whigs ou anti-esclavagistes. Mais, en revanche, quelques jours après, un meeting tenu à Philadelphie ratifia la nomination de Taylor et de Phillmore et déclara qu'il les *considérait* comme des candidats whigs [2]. On pouvait voter pour eux en toute sécurité de conscience.

D'année en année la question de l'esclavage opérait dans le parti

1. « He was nominated for the express purpose of breaking up the old organisations », expliquait un des partisans de Taylor.
2. Greely and Cleveland, *A political textbook*, p. 15.

whig une désagrégation toujours plus profonde, mais il y avait un devoir supérieur : *conserver l'organisation du parti.* On ne croyait pas qu'on pût faire trop de sacrifices pour cela, et on adopta pour règle de conduite de consentir à n'être pas d'accord, *to agree to desagree*, sur les questions touchant l'esclavage, pourvu que le *caucus* fît passer ses candidats aux élections. Il s'agissait seulement d'obtenir des voix sans se préoccuper d'où elles venaient et dans quelles conditions. Aux élections présidentielles suivantes, en 1852, un des organes whigs déclarait qu'il ne fallait pas demander d'engagements au candidat proposé par le *caucus* ni s'enquérir des votants : « chaque vote sera reçu avec remerciements et on ne posera point de questions... Tout sera poisson qui viendra dans notre filet [1]. »

Mais en vain employait-on ces petits moyens, ce jeu ne pouvait pas durer. Il suffit qu'une fraction du parti whig posât une candidature nettement anti-esclavagiste pour que toutes les autres fractions classées sous l'étiquette du parti whig reculassent. L'organisation du parti ne fut plus capable de contenir ces éléments disparates; elle éclata en morceaux et dans son effondrement écrasa le parti qu'elle était censée représenter.

La disparition du parti whig laissa la République entre les mains du parti démocrate, qui présentait le spectacle des mêmes dissensions sur la question de l'esclavage, et où le *caucus* tâchait aussi d'empêcher à tout prix la transformation du parti. Maintenir le parti intact, ne pas briser l'organisation était aussi chez les démocrates le but qui justifiait tous les moyens, tous les mensonges. Des délégations rivales d'un même État se présentaient-elles à la convention nationale, on les admettait toutes deux à siéger et on partageait entre elles le nombre de voix appartenant à l'État. Fallait-il désigner le candidat et rédiger la plate-forme, on donnait à une fraction le candidat et à l'autre la plate-forme. Les uns pouvaient se dire que « l'homme n'est rien, le programme est tout » ; les autres pouvaient, d'après une formule reçue, « acclamer l'homme et cracher sur la plate-forme où il se tenait » [2]. Et on ne s'en faisait pas faute, on se mystifiait soi-même pour la plus grande concentration du parti et pour le plus grand profit de la fraction esclavagiste. L'autre fraction, celle des démocrates du nord, était beaucoup plus nombreuse; mais les esclavagistes, spéculant sur leur crainte de détruire l'organisation, déployaient de jour en jour une audace plus grande dans l'extension de l'esclavage. Sur la demande des alliés du sud, on abrogeait les lois qui s'y opposaient, on imposait

1. Von Holst, III, p. 13.
2. Julian, *Political recollections*, p. 35.

de force l'esclavage aux territoires qui n'en voulaient pas; sous l'égide de l'Union, on foulait aux pieds la loi et la justice. Libres de tout frein, par suite de l'assujettissement du pays tout entier à la discipline de parti, les esclavagistes se crurent tout permis et poussèrent les choses si loin qu'une transaction devint impossible pour les uns et pour les autres. On aboutit à la guerre civile.

VII

L'organisation du parti pendant et après la guerre civile.

Dans le cataclysme amené par la rébellion du sud, l'organisation de parti ne disparut point. Les « républicains » qui jetèrent le défi à l'esclavage et au parti « démocrate » adoptèrent la même organisation que lui. Dans les origines très laborieuses du parti « républicain », l'organisation lui a rendu de grands services. Les républicains ont été d'abord une minorité peu considérable ; il leur fallait conquérir le terrain pas à pas et les adhérents un à un. Unis moralement par l'idée qui les animait, ils avaient besoin pour l'action d'un centre de ralliement. L'organisation répondit très bien à ce besoin. Les cadres qu'elle adopta, étant d'un usage commun dans le pays, furent remplis d'autant plus vite, et les éléments qui y entrèrent présentèrent plus de cohésion dans leur rassemblement et manifestèrent plus d'assurance dans leurs mouvements. Mais, parvenus au pouvoir en 1861, les républicains arrivèrent insensiblement à suivre dans leur action les mêmes méthodes, les mêmes procédés que les démocrates. Les meilleurs des hommes d'État du parti républicain condamnaient bien le système des dépouilles et de la rotation, mais ils ne croyaient pas pouvoir renoncer aux services du système en un moment si critique, lorsqu'il s'agissait coûte que coûte d'assurer le triomphe de leur parti pour le salut même de l'Union. Évincer tous ceux du dévouement absolu desquels le parti pouvait tant soit peu douter et introduire à leur place des hommes qui, s'ils n'avaient pas de mérite personnel, professaient la religion du parti — telle fut la politique des républicains arrivés au pouvoir. La machine qui avait opéré tant de miracles électoraux pour les démocrates devait maintenant servir la bonne cause. Mais elle ne pouvait le faire qu'au même prix; les hommes qui voulaient se servir d'elle devaient se mettre à son service. Dès que les républicains arrivèrent au sommet, ils furent mis en demeure de payer; ils s'exécutèrent, et le premier qui s'exécuta fut Lincoln, l'homme intègre entre tous.

A la convention nationale républicaine de Chicago, où Lincoln avait été choisi comme candidat à la présidence, les délégués de Pensylvanie avaient promis leurs voix aux amis de Lincoln à la condition que s'il était élu, Cameron, un politicien de race, très influent dans la Pensylvanie, aurait un siège dans le cabinet du président. « Lincoln n'a autorisé personne à faire pour son compte des marchés semblables à celui qu'on a fait avec les amis de Cameron, et il aurait été très heureux, dit le biographe du célèbre président, s'il avait pu répudier ce pacte en tout honneur et en toute sécurité » [1]. Mais les meneurs de la convention qui avaient enlevé le vote en faveur de Lincoln, insistaient tous pour qu'il fît honneur à la promesse faite par eux dans l'intérêt de sa candidature. Lincoln se trouva dans la plus grande perplexité. Il aurait dit : « Tout ce que je suis dans ce monde, la présidence et tout le reste, je le dois à l'opinion que le peuple a de moi en m'appelant « l'honnête vieux Abe » (honest old Abe). Qu'est-ce que le peuple pensera de son *honnête* Abe, s'il le voit nommer Simon Cameron son conseiller intime [2] ? »

Il le nomma.

Il en faut conclure que l'honneur et la sécurité, comme dit le biographe de Lincoln, ne lui permettaient pas de repousser les demandes des politiciens qui avaient travaillé pour lui à la convention.

Le résultat de la nomination de Cameron fut celui auquel on pouvait s'attendre. Ce personnage avait été placé à la tête du département de la guerre qui avait à ce moment une tâche exceptionnelle : organiser l'armée pour la lutte contre les rebelles. Tous les marchés et contrats conclus à cette occasion par l'administration de Cameron furent entachés de fraudes au plus grand profit de parents du ministre et de ses amis. Enfin Lincoln se vit obligé d'intervenir ; il releva Cameron de son office et le nomma à une grande ambassade en Europe. Probablement c'étaient encore des considérations « d'honneur et de sécurité » qui empêchaient le président de révoquer purement et simplement l'homme de la convention de Chicago. Et le cas de Cameron n'était pas le seul où l'organisation du parti imposait à Lincoln sa règle de conduite. Plus d'une fois le président fut obligé de faire des nominations inspirées exclusivement par les intérêts du parti ou d'intervenir dans les luttes électorales, pour appuyer de tout le poids de son autorité les choix faits par des conventions contre des candidats indépendants [3].

1. *The life of Abraham Lincoln*, by Ward H. Lamon. Boston, 1872, p. 459.
2. *Ibid.*, p. 460.
3. Julian, dont nous avons déjà eu plus d'une fois l'occasion de citer les intéressants mémoires, rapporte un cas de cette pression officielle de Lincoln qui se

La rébellion vaincue, les troupes qui combattaient sur le champ de bataille avaient été licenciées; mais l'autre armée, celle de l'organisation républicaine qui avait réuni pour l'action commune tous les adversaires de l'esclavage, restait sous les armes [1]. Rangée en ordre de bataille, l'organisation républicaine était animée de tous les sentiments violents que soulève la guerre, mais sans les vertus qu'elle révèle dans l'homme par une loi de justice compensatrice. Les nobles sentiments ont besoin de nobles causes; or, dans l'espèce, la cause avait triomphé complètement. Maintenue malgré cela sur pied, l'organisation républicaine ne trouvait pour les passions qui la dévoraient d'autre satisfaction que le butin, que le pillage. Aventuriers, déclassés de toute catégorie, naufragés de toute sorte se précipitèrent pour se joindre aux pillards. Chose bien naturelle! Après de grandes crises politiques, on voit souvent toutes les impuretés des bas-fonds de la société monter à la surface comme la boue des lacs après la tempête. Mais ce qu'il y avait de particulier aux États-Unis c'était que l'organisation républicaine avec ses cadres présentait un lit tout préparé pour canaliser ces eaux fangeuses. Il s'en forma d'autant plus facilement une rivière qui dévasta le pays pendant des années. Les États du sud furent le premier théâtre d'action des politiciens républicains. Avec l'aide des noirs qui venaient d'être émancipés et pourvus de droits politiques et qui formaient une nouvelle sorte de *bétail à voter,* ils s'emparèrent de la machine électorale et partagèrent entre eux tous les emplois, toutes les situations qu'on pouvait exploiter de quelque manière. On ne faisait qu'appliquer le système traditionnel du *caucus :* on partageait les dépouilles. A l'abri

produisit en sa faveur. En 1864, la convention locale dans l'Indiana désigna Julian comme candidat aux élections législatives à la Chambre de Washington, mais le directeur d'un journal du pays se mit en devoir de patronner le compétiteur de Julian, repoussé par la convention et qui se présentait à titre de candidat indépendant. Et comme le directeur du journal était en même temps fonctionnaire fédéral, Julian en appela à Lincoln. « Vous pouvez être assuré, répondit le président, que M. Holloway (c'était le nom du journaliste fonctionnaire) vous soutiendra ouvertement et sans condition, ou il perdra sa tête. » En effet, menacé de révocation, Holloway dut faire amende honorable. (*Political recollections,* p. 244.)

1. « La discipline ne fut pas relâchée un seul moment. Au contraire, ses chefs voulaient non seulement la perpétuer, mais la considéraient comme une institution. Elle devint un établissement permanent correspondant à l'ancienne conception d'une Église, en dehors de laquelle il ne pouvait y avoir rien de bon. Elle était un maître qui devait être servi, sinon une divinité qui devait être adorée. La continuation de son existence était indispensable non seulement pour la prospérité, mais pour la vie même de la République contre laquelle les « rebelles » conspiraient toujours. Et celui qui le niait était considéré comme ennemi du pays. » (Julian, *The death-struggle of the Republican party, North Amer. Review,* 1878, p. 267.)

de l'organisation républicaine et avec son concours, cette opération devait se faire dans toute l'étendue de l'Union sur une échelle plus vaste encore qu'au temps de Jackson, comme nous allons le voir.

VIII

Nouvel essor du *caucus system* après la guerre civile. — Concentration encore plus grande du pouvoir. Les comités exécutifs. Les associations électorales permanentes dans les grandes villes. — La *Tammany-society*. — L'organisation républicaine à New-York. — Comment les *primaries* ont acquis une nouvelle importance dans le système et comment ils fonctionnent dans les grandes villes. — Comment l'organisation des partis voit son monopole électoral s'affirmer davantage. Ses moyens d'action sur le corps électoral.

Les effets que la crise de 1861-1865 avait produits dans la vie de l'organisation ne furent point passagers, car cette crise marqua l'Union d'une empreinte durable, à la fois politique et sociale; elle la poussa dans de nouvelles voies pour une période qui, à l'heure qu'il est, est encore loin de son terme. Par le contre-coup de ces changements, l'organisation des partis, tout en conservant son caractère primitif, prit un nouveau développement, un nouvel essor.

La phase dans laquelle était entrée la vie politique de l'Union après la guerre fut marquée par une forte réaction centralisatrice. D'abord la guerre elle-même était une lutte entre les *State-rights*, entre le droit des États particuliers d'avoir des institutions à leur gré, et la souveraineté de l'Union. La défaite du particularisme était le triomphe du principe de la centralisation. L'attitude autoritaire (*imperial spirit*) gardée par le gouvernement fédéral après la fin de la guerre et, en particulier, les mesures de « reconstruction » du sud sous le régime militaire établi par les vainqueurs dans les États soumis, faisaient du principe un fait. Les amendements constitutionnels qui élargissaient la juridiction du congrès sur les États et les lois faites en vertu de ces amendements (de même que la jurisprudence de la justice fédérale) ajoutaient à la réalité du fait la sanction du droit. Le développement des services publics de l'Union, occasionné par ses nouveaux besoins financiers et par l'extension de la juridiction fédérale, donnait au gouvernement de Washington nombre de nouveaux fonctionnaires; répartis dans les États, ils les rattachaient au centre. L'extension qu'avaient prise les chemins de fer et les télégraphes, supprimait les distances et l'isolement relatif dans lequel les populations des États avaient vécu jusqu'alors. Les grandes entreprises industrielles créées par une concentration colossale des petits capitaux et étendues d'un bout de l'Union à l'autre, confondaient

les habitants des différents États dans des intérêts communs. Ainsi, dans la vie publique et dans l'ordre économique, le citoyen commençait à se sentir de plus en plus une petite partie d'un grand tout; sa personnalité allait en s'effaçant. La discipline militaire pratiquée durant les quatre années d'une guerre qui avait été faite non à un ennemi étranger, mais à un parti politique opposé, porta un coup non moins rude à l'individualisme du citoyen. Elle habitua les uns à une obéissance passive, les autres au commandement.

Dans cette atmosphère, le *caucus-system*, qui dominait par la centralisation et vivait par l'effacement des personnalités, se retrempa. Il prit un nouvel élan qui se traduisit immédiatement par des progrès notables de son mécanisme dans le sens de la centralisation. Cependant elle y était déjà bien grande et ne paraissait pas exiger une nouvelle extension. En effet, l'action des conventions, qui elles-mêmes étaient le résultat d'une concentration successive de l'opinion, s'était concentrée à son tour dans les comités permanents que ces assemblées nommaient avant de se séparer (le *state committee* et le *national committee*). Mais ces comités, composés de délégués de tous les États, parurent à l'époque qui suivit la guerre encore trop nombreux et pas assez propres à l'action, et on forma dans leur sein des comités exécutifs de 3 à 5 membres sans compter le président et le secrétaire du comité permanent. Depuis lors les *standing committees* des conventions d'État, de même que de la convention nationale, n'ont plus de séances régulières; sauf des cas exceptionnels, ils ne se réunissent qu'à la veille de la convocation des conventions respectives. Tout se fait par le comité exécutif qui est une sorte de ministère de la convention, investi d'un pouvoir discrétionnaire. Le président du comité exécutif est généralement un politicien consommé, rompu à tous les stratagèmes électoraux, maître dans l'art de l'intrigue politique et par surcroît un homme riche, capable de contribuer dans une large mesure aux dépenses électorales. Dans les dernières campagnes présidentielles, l'obole du *chairman* du comité exécutif national s'est élevée à 25,000 dollars et plus. Le rôle du secrétaire n'est pas moins important en fait : assisté d'un grand nombre d'employés, il préside à l'expédition des circulaires, brochures, etc., et entretient une correspondance des plus vastes et des plus minutieuses pour suivre les moindres faits de la situation politique. Par ce moyen, le comité exécutif, même dans les grands États, a toujours devant lui une véritable carte d'état-major de la circonscription au point de vue électoral; les électeurs y sont marqués avec leurs opinions, leurs aspirations et les influences auxquelles ils sont sensibles. Admirablement renseigné, le comité peut toujours décider où et dans quelle mesure il faut porter

ses efforts, envoyer des conférenciers, distribuer des brochures, tenir des réunions politiques ou agir sur tels ou tels électeurs individuellement. C'est au *chairman* et au secrétaire qu'incombe toute cette besogne. Ce sont eux, en particulier, qui conduisent les délicates négociations avec les meneurs locaux touchant le prix de leur concours, et qui distribuent l'argent là où il faut acheter les voix au comptant. Comme les conventions ne siègent qu'un ou deux jours et que des hommes nouveaux n'ont pas le temps de s'y produire, les membres du comité sont forcément toujours réélus. Par le long exercice qui s'ensuit, ils arrivent à cette prodigieuse connaissance des hommes et des choses qui fait la principale force de la « machine », et ils attirent à eux tous les fils de l'action électorale.

Le comité permanent de la convention nationale, comme nous l'avons remarqué, a également cédé son rôle à un petit comité exécutif. Mais à côté de lui, il s'est formé encore (vers l'année 1866) un comité central de quelques membres du congrès, nommé tous les deux ans par l'assemblée plénière des *congressmen* du parti. Ce comité, qui a ressuscité dans une certaine mesure l'ancien *caucus* congressionnel, s'appelle « congressionnel campaign committee ». Il a pour tâche principale de réunir les fonds nécessaires pour la campagne. Puis il travaille pour l'élection présidentielle concurremment avec le comité exécutif qui procède de la convention nationale, surtout dans les cas où l'énergie des membres du comité exécutif laisse à désirer; il organise la campagne électorale dans les endroits où le parti n'est pas prospère; il tranche parfois les contestations entre les candidats, et pourvoit les districts douteux d'orateurs et de fonds.

Une innovation très importante a été également introduite dans l'organisation des partis dans les très grandes villes comme New-York et Philadelphie. La population y a augmenté d'une manière tout à fait exceptionnelle, en outre elle se modifie assez souvent par suite du flux des masses attirées sans cesse vers les grands centres. Dans ces conditions il devenait plus difficile de maintenir les liens du parti. Les conventions et les *caucuses* n'étaient que des réunions temporaires des membres du parti; la désignation des candidats faite, ces assemblées se dissolvaient *eo ipso*. L'innovation en question a consisté à établir des *associations permanentes*, de grands clubs politiques, et c'est maintenant là que les conventions vont chercher leurs éléments constitutifs tout préparés. Le prototype du nouveau système existait déjà longtemps avant la guerre. On pourrait remonter pour le trouver jusqu'à la fin du siècle passé lorsque, sous l'influence de la Révolution française et à l'instigation de l'ambassadeur de France, le jacobin Genet, les Américains avaient fondé des

clubs politiques à l'instar des clubs jacobins. A la vérité, cédant aux conseils de Washington, ils les avaient bientôt fermés. Une seule société survécut. Ce fut la fameuse *Tammany-society* de New-York qui a joué un rôle immense dans l'histoire des partis de l'État-empire. Fondée comme ordre secret et mystique pour réconcilier les mœurs et les croyances des Peaux-Rouges avec la civilisation américaine, puis fonctionnant comme société de bienfaisance, s'occupant de science et surtout de collections d'histoire naturelle, la *Tammany* fut enfin transformée en association politique. La tradition attache cette dernière métamorphose au nom d'Aaron Burr. La société se mit à enrégimenter les électeurs pauvres, les mena au scrutin à ses frais et fit en général la propagande électorale pour le compte du parti démocrate. En échange, les démocrates, qui étaient alors au pouvoir, mirent à la disposition de la *Tammany* des emplois dans le service public, des fournitures pour l'armée, des entreprises de travaux publics. Par ce *patronage* des gouvernements fédéral et local, de même que de l'administration municipale, et par ses manœuvres dans les élections, la société acquit bientôt une influence électorale malfaisante, mais très considérable. Les hommes distingués et honorés qui composaient la société dans les premiers temps furent submergés par les politiciens qui établirent dans le *Tammany-Hall* leur quartier général et en firent le centre de la corruption à New-York. Grâce à une savante organisation, le *caucus* tomba entre les mains de cette société. Les *primary meetings* des quartiers furent transformés en clubs permanents, « branches » filiales de la société mère. La qualité de membre ne fut accordée que sur le vote favorable de la majorité des anciens membres. En outre, tout nouvel admis dut s'engager : 1° à obéir à tous les ordres du comité central ; 2° à appuyer toutes les candidatures *régulières* adoptées par la société. La *Tammany* ne reconnaissait pour membres du parti démocrate que ceux qui faisaient partie de ses *primary associations*, par suite c'étaient ceux-là seulement qui pouvaient être portés aux emplois électifs et en général aspirer aux honneurs du parti. Les délégués de toutes les associations des quartiers formaient un grand *comité général* et en second lieu des sous-comités ou des comités locaux dans chaque circonscription électorale de la ville. Le comité central avait un pouvoir absolu sur tous les membres de la société et sur les opérations dans les circonscriptions. Il avait le droit d'exclure de la société et même de casser les choix de candidats faits dans les *primary associations*. Après la guerre, l'administration de la *Tammany* était devenue, comme celles des conventions, encore plus centralisée : les attributions de son *general committee* avaient passé à un petit comité, *committee on organisation*,

qui était désormais le pouvoir suprême dans *Tammany - Hall*.

Cette organisation de clubs permanents, qui pendant très longtemps avait été particulière à la *Tammany-society*, est venue après la guerre prendre place dans le système général à côté des conventions. Les républicains l'ont adoptée à New-York et dans plusieurs autres grandes villes. L'organisation républicaine de New-York se compose de 24 associations, une par circonscription électorale, qui envoient des délégués au nombre de 159 à un comité central. Celui-ci, qui a la direction générale des affaires du parti dans la ville, est en fait dirigé par un petit comité exécutif. Les statuts de toutes les associations sont identiques et ne peuvent être modifiés que sur la proposition du comité général, provoquée par la demande de cinq associations et approuvée finalement par les deux tiers de toutes les associations. Chaque association n'est qu'un *caucus* permanent des républicains de la circonscription, mais il ne suffit pas d'être du parti, de se réclamer de lui pour faire partie de l'association. Il faut être présenté par un membre; le nom reste affiché jusqu'à la prochaine assemblée générale et enfin est soumis au vote avec les conclusions du comité d'admission. Le nouveau membre doit s'engager, tout comme dans la *Tammany* : 1° à « appuyer l'organisation républicaine, dont l'association est une partie reconnue; 2° à se soumettre à la volonté légalement exprimée de l'association et du comité central; 3° à soutenir sur son honneur toutes les candidatures désignées par le parti républicain en ses conventions légalement constituées, convoquées ou réunies par le comité central; 4° à ne faire partie d'aucun comité ou corps qui ne reconnaît pas l'autorité de l'association. » — Pour veiller à l'observation de ces engagements il y a dans chaque association un comité permanent connu sous le nom de « comité de discipline ». Les membres reconnus coupables peuvent être exclus par le vote de l'assemblée générale de l'association. On peut en faire appel de même que du refus d'admission au comité central des 159, mais en pratique ce moyen n'en est pas un : le comité central ne donne jamais tort aux associations. Les assemblées périodiques des associations ne réunissent que très peu de membres, et encore ce n'est que pour enregistrer les décisions des comités qui arrangent tout d'avance. La direction de ces comités est, en règle générale, entre les mains des coureurs d'emplois ou — si le parti est au pouvoir — des politiciens déjà en place, pourvus déjà de fonctions publiques par application de la loi des dépouilles [1]. Par suite du

1. Ainsi dans l'organisation républicaine de New-York on comptait à une certaine époque, parmi les 159 membres du comité central, 93 fonctionnaires fédéraux; dans 19 associations de district sur 24, les présidents et les secrétaires

triage rigoureux des membres des *primary associations*, l'opposition est écartée d'avance, et si malgré cela des brebis galeuses se sont glissées dans le troupeau, on les expulse impitoyablement. C'est de la sorte que les citoyens respectables ont été exclus de l'organisation du parti à New-York, et que celle-ci a été livrée aux membres les moins honorables de la société, commandés par des hommes qui font de la politique une industrie.

Dans les autres grandes villes, les mêmes éléments sociaux sont partout arrivés à la surface politique également par les *primaries* qui sont devenues la place forte dominant toute la situation politique. Ce dernier fait paraîtrait, au premier abord, se concilier difficilement avec le mouvement centralisateur qui s'est emparé du *caucus system*, mais en réalité c'est à ce mouvement même qu'il est dû dans une grande mesure. A la suite du mouvement vers la centralisation, le réseau des conventions s'étendit sur tout le pays, relia plus fortement toutes les parties de l'organisation et donna par là une assise plus solide à la première d'entre elles, aux *primaries*. La centralisation fournit les commandants et les mots d'ordre et les *primaries* n'en formèrent que des places fortes plus redoutables. C'est ainsi que le *primary meeting* devint plus que jamais la base du système, tout en étant plus que jamais dépourvu de tout mouvement spontané. L'accroissement de la population dans les villes n'a fait qu'accentuer le caractère des *primary meetings*. Ce sont de plus en plus des réunions que les citoyens occupés ne fréquentent point. Ceux qui y viennent ne se connaissent point du tout ou se connaissent très peu. Par surcroit ces réunions manquent de toute expérience au sujet de la procédure des assemblées délibérantes, de sorte qu'une clique organisée d'avance peut toujours s'en rendre maîtresse. Pour assurer ce résultat, les organisateurs des *primaries* ont développé tout un système de stratagèmes et de fraudes, qui consiste à remplir les réunions d'hommes à leur dévotion, à éloigner de ces meetings les citoyens indépendants et au besoin à fausser les scrutins [1].

Certainement il y aurait exagération à croire que cet état de choses soit la règle dans les *primaries*, mais il paraît incontestable que, dans les villes, c'est la tendance générale de ces assemblées. En dernière analyse les candidatures qui sortent des *primaries* et des conventions — qui ne sont que le produit des *primaries* — ne sont pas toutes mauvaises; il n'y a pas d'alliage si grossier qui ne contienne une

étaient aussi des fonctionnaires publics. (Voy. Fr. Withridge, V. *Caucus system*. New-York, Society for polit. education, 1883; p. 21.)

1. Pour les détails, voy. entre autres George Walton Green, *Facts about the caucus and the primary*. (*North-American Review*, sept. 1883.)

petite dose de métal pur destiné à faciliter sa fusion. Mais pour un bon candidat adopté par le *caucus*, il y en a plusieurs mauvais ou même détestables.

La *nomination* une fois enlevée de manière ou d'autre, le résultat de l'élection définitive est presque décidé si le parti a la majorité. Pour les raisons qui ont été déjà exposées, un candidat indépendant ne se risque que très rarement à intervenir, et les électeurs n'ont qu'à voter pour le candidat régulier de l'un ou de l'autre *caucus*. Les causes déterminantes de cet état de choses non seulement n'ont rien perdu de leur actualité, mais sont devenues encore plus impérieuses à mesure que le mécanisme de l'organisation des partis est devenu plus compliqué et est arrivé à un fonctionnement plus sûr : au respect superstitieux pour la candidature *régulière* et pour la *loi des majorités* vient toujours s'adjoindre l'impossibilité pratique de faire des choix indépendants, dans une circonscription populeuse ayant à pourvoir à plusieurs charges électives en un seul jour, et en face de deux organisations puissantes qui amènent chacune une phalange compacte de votants [1].

Aux élections, les candidats *régulièrement nommés*, quels qu'ils soient, « reçoivent les votes du parti, même des meilleurs parmi ses membres, qui, en règle générale, ne savent rien sur eux, ne connaissent pas les noms portés sur la liste qu'ils mettent dans l'urne sans lire, se disant qu'il ne s'agit pas de choisir le candidat, mais d'appuyer les principes de la politique du parti. Et c'est ainsi que souvent les membres les plus respectables de la communauté votent inconsciemment pour des hommes d'un caractère infâme, ou leur donnent leurs voix sciemment, quoique avec répugnance, car autrement ils ne pourraient voter du tout, sauf pour le parti opposé dont ils n'approuvent point les principes et dont les hommes sont aussi mauvais ou pires encore [2]. »

Il est vrai que ces conditions mêmes, qui décident les hommes respectables à accepter les choix du *caucus*, prouvent que sa volonté à elle seule ne suffirait pas à entraîner les votes; il faut encore que les candidats du *caucus*, si misérables qu'ils soient, représentent les principes, les idées politiques de tous ces électeurs honorables. C'est là que

1. Il y a quelque temps, Henry George, le célèbre auteur de *Progress and poverty*, a résumé le dernier point de cette situation d'une manière très ingénieuse. Selon lui « les deux grandes organisations des partis peuvent être comparées à deux lignes de chemin de fer. Ceux qui ne trouvent pas leur affaire dans l'une doivent se soumettre aux conditions de l'autre ligne, à moins qu'ils n'acceptent l'alternative désespérée de construire pour leur usage personnel un chemin de fer ou de faire le voyage à pied. (*Money in elections, North. Amer. Review*, mars 1883, p. 207.)

2. Sidney G. Fisher, *Nominating Conventions*. (*North. Amer. Review*, janv. 1868, p. 241.)

se manifeste véritablement la puissance de l'opinion, mais ce n'est qu'une manifestation stérile, car la nation abdique aussitôt entre les mains d'hommes qui n'ont pas sa confiance, qui lui sont même odieux. En fait, le devoir qu'ont les organisations de parti de suivre les grands courants de l'opinion est comparable à la nécessité qui s'impose aux monarques les plus absolus de respecter certains sentiments de leurs sujets, religieux et autres, ce qui ne rend nullement l'exercice de leur pouvoir moins despotique. Les meneurs américains des organisations de parti se plient à cette loi; ils sont toujours aux aguets des moindres mouvements de l'opinion, pour surprendre les idées plus ou moins vagues qui fermentent dans les esprits et en extraire un *party cry*, un cri de guerre propre à entraîner les masses; ils cherchent la corde qui pourra vibrer dans l'âme de la nation, mais pour en jouer.

Ces considérations ne concernent que la partie la plus élevée de la société, que les citoyens instruits et dévoués à la chose publique. Pour les autres, point n'est besoin de précautions ni de combinaisons raffinées. Dans cette classe inférieure d'électeurs il y a deux grandes catégories : les indifférents et les intéressés. Les indifférents, ce sont des ouvriers et des petits commerçants qui sont tout entiers à leur gagne-pain et n'ont pas d'opinions politiques prononcées. Les efforts de l'organisation consistent à tirer ces électeurs de leur apathie. A cet effet, on les attire aux réunions qui se tiennent pendant toute la période électorale dans les cabarets; on les traite et on les harangue en exaltant les qualités des candidats du parti et en dénigrant les candidats du *caucus* rival sans ménager les couleurs. Ici ce ne sont pas tant les principes que les personnes qui font les frais de la discussion. Puis on organise en vue des électeurs indifférents ou hésitants des démonstrations publiques, des processions, de *mass-meetings*, pour démontrer la force numérique du parti, l'enthousiasme et la confiance qui animent ses membres afin d'entraîner les autres par la force de contagion que la foule exerce sur les individus. L'autre catégorie du deuxième ban d'électeurs est celle qui forme les cadres permanents du *caucus*. Ce sont d'abord tous ceux qui sont au service de l'organisation comme agents électoraux, distributeurs de bulletins, etc. A New-York, par exemple, ces *workers* constituent à peu près 20 p. 0/0 du nombre total des votants. Ensuite viennent les électeurs qui donnent leurs voix aux candidats nommés dans les *caucuses*, en vue d'être pourvus par eux de sinécures ou d'emplois dans l'administration municipale [1],

1. D'après une statistique, donnée récemment par M. Williams M. Ivins dans des conférences publiques à New-York et qui a coûté à l'auteur de longues années de recherches, les agents de l'organisation à New-York touchent à la caisse

à partir de fonctions de balayeur ou de garde nocturne, ou enfin des électeurs dont les votes sont payés en espèces. Le jour du scrutin ils vont tous en bataillons serrés voter pour les candidats *réguliers*. « La corruption, écrivait en 1868 S. G. Fisher dans l'article cité, est devenue si commune qu'elle est la règle; l'air en est plein. » — La situation n'a point changé depuis, comme le constate tous les jours la presse indépendante [1].

IX

Les ressources matérielles de l'organisation. — Les « contributions politiques ». Vente de charges électives. — Exploitation des mandats électifs. Alliance des hommes d'affaires et des financiers avec l'organisation. Leurs opérations dans l'administration municipale. Le Ring de New-York. — Les relations de l'organisation et de la grande industrie et les conséquences de leur coopération pour les rapports économiques dans l'État.

La corruption des électeurs étant un des moyens d'action du *caucus system*, les organisations de parti ont évidemment besoin de grandes ressources. Afin d'alimenter la caisse noire, le *caucus* a imaginé de demander aux fonctionnaires un tant pour cent de leurs appointements pour les dépenses électorales du parti. Le prétexte est la nécessité qu'il y a de ne pas laisser parvenir au pouvoir le parti opposé qui les destituerait et donnerait leurs places à ses adhérents. Les employés se sont soumis à ce tribut, surtout par crainte d'être révoqués en cas de refus, car l'organisation tenant dans ses mains le choix de leurs chefs est aussi maîtresse des places dont ces derniers disposent. Considérant cette situation de fait comme un véritable droit, l'organisation estime que les personnes qui détiennent de par elle des emplois rémunérés lui *doivent* les intérêts du capital mis ainsi à leur disposition. Pratiqué dès avant 1860 [2], et particulièrement par le *Tammany-Hall*, ce genre d'impôt fut, après la guerre, nationa-

municipale 992,000 dollars à titre d'appointements pour les emplois et sinécures qu'ils occupent. En outre, l'organisation dépense pour les *workers*, sur ses propres fonds 207,000 dollars; de leur côté, les candidats déboursent, en dehors de leurs contributions à l'organisation, encore 100,000 dollars qu'ils distribuent directement pour réchauffer le zèle des agents. Une élection municipale — car ces chiffres ne se rapportent qu'aux élections de la cité — coûte 1,300,000 dollars de dépenses illicites. (Voy. *Nation* de New-York du 3 mars 1887, p. 180.)

1. On considérait généralement les villes comme le foyer presque unique de la corruption électorale. Mais, à ce qu'il paraît, la campagne n'est plus très arriérée sous ce rapport. D'après un témoignage récent de Henry George, « il y a beaucoup de districts ruraux dans l'État de New-York qui surpassent la cité par leur extrême et flagrante corruption ». (*Money in elections*, p. 202.)

2. Voy. *Party despotism* dans S. S. Nicholas' *Conservative essays, legal and political*, p. 500. Philad., 1863.

lisé et mis en œuvre avec la régularité d'un budget d'État. Le *congressional campaign committee*, fondé vers 1866, présidait à cette tâche, en réclamant les « contributions volontaires » (surnommées « political assessments » ou encore « political blackmailing ») aux fonctionnaires fédéraux dans toute l'étendue de l'Union. Pendant toute la durée du passage des républicains au pouvoir, les *assessments* furent exigés avec une insistance exemplaire. On s'attaquait de préférence aux petits employés qu'il était plus facile d'intimider et qui aimaient mieux se soumettre à une rançon que de risquer le pain de leur famille. Ni la situation de fortune, ni l'âge, ni le sexe ne trouvaient grâce devant les collecteurs des comités. Tout ce qui émargeait au budget d'une administration publique était mis à contribution : petits garçons de bureau (*officeboys*), ouvriers des arsenaux maritimes, blanchisseuses. A New-York, aux élections présidentielles de 1880, on a rançonné même les agents de police, ce qui paraissait d'autant plus difficile que ces agents tenaient leurs nominations d'une commission municipale mixte de membres des deux partis et que, par suite, ils pouvaient braver les menaces de révocation de l'un ou de l'autre parti. Le *caucus* tourna la difficulté : les comités des deux partis s'allièrent et adressèrent aux agents de police une demande collective d'*assessments*. Ceux-ci n'eurent qu'à s'exécuter. L'argent prélevé a été partagé entre les deux *caucuses* ennemis. Les agents collecteurs des comites poursuivaient les employés jusque dans leurs bureaux, rôdaient, le quittancier à la main, dans les couloirs des administrations publiques et guettaient les malheureux tributaires surtout le jour de la paye. L'indifférence, même la connivence du gouvernement était la plupart du temps assurée à l'organisation républicaine. Dans une circulaire lancée avant les élections présidentielles de 1880, le *congressional campaign committee* déclarait : « Le comité est autorisé à déclarer que de pareilles contributions volontaires de la part des personnes au service des États-Unis ne trouveront d'opposition dans aucune région officielle [1]. » Et mieux encore, les comités de l'organisation s'adressaient pour le recouvrement des *assessments* aux chefs des employés en retard de payement, leur envoyaient les listes de ces personnes qu'ils désignaient comme *délinquants* avec l'indication des sommes *dues* par eux.

Taxé par le comité congressionnel pour la campagne présidentielle, chaque employé est encore imposé à part par les comités de l'organisation locale. Suivant les expressions de M. Dorman B. Eaton, « lorsque le lion national et le tigre et la hyène de l'État en ont pris

1. *Political assessments*, by F. W. Withridge, article dans Lalor's *Cyclopaedia of polit. science*, t. III.

tout leur soûl, leurs victimes sont encore à la merci du loup, du requin et du putois de la cité. Il n'y a pas moins de cinq sortes d'*assessments* : national, de l'État, municipal, du quartier et du district [1]. » Chaque comité perçoit de 2 p. 0/0 à 6 p. 0/0 des appointements touchés par les employés [2]. Les personnes qui ne sont pas encore en place mais qui y aspirent n'ont pas à payer le tant pour cent, mais elles versent à l'organisation du parti des sommes considérables pour voir leurs brigues adoptées à titre de candidatures régulières, recommandées au vote du parti : elles achètent la rente. Le taux de la contribution varie selon l'importance de l'emploi, la vivacité de la lutte électorale à soutenir, et aussi selon la situation personnelle du candidat. Cependant la pratique a établi un tarif moyen qui est de 15,000 dollars pour une place de juge, de 4,000 dollars pour un siège au congrès, de 1,500 dollars pour la qualité d'alderman (dans l'administration municipale), de 600 à 1,500 dollars pour le titre de membre d'une législature d'État, etc. Ces sommes sont perçues toujours pour *the nomination* et non pour *the election*, la première décidant du sort du candidat. Le comité de l'organisation qui fixe le prix, demande souvent au candidat de présenter caution pour le payement auquel il s'engage. Il est clair que les aspirants, une fois en possession de la place, cherchent à rattraper leur argent en exploitant la situation officielle qu'ils occupent, d'autant plus qu'ils payent souvent pour la nomination plus que la place ne leur rapportera pendant toute la durée du mandat [3].

Certes le *caucus* n'a jamais fait preuve de désintéressement; les questions de principes ont presque toujours été subordonnées aux intérêts particuliers des chefs. Le partage des dépouilles remontait au temps de Jackson; mais il arrivait à la suite du régime des conventions comme sa conséquence ou comme son châtiment. Avec le développement pris par le *caucus*, surtout après la guerre, l'effet était

1. *Political assessments*, by Dorman B. Eaton (*North Americ. Review*, sept. 1882, p. 214).

2. Parfois le tant pour cent est calculé sur une somme supérieure aux appointements : évidemment, on suppose que le titulaire de la place en tire beaucoup plus d'argent par voie illicite. Voy. une intéressante correspondance à ce sujet (dans la *Nation* de New-York du 17 nov. 1870) entre le trésorier de l'organisation républicaine et le général Barlow, à qui il réclamait 1,000 livres de « contribution volontaire », quoique les appointements du général ne l'obligeassent qu'à un versement de 120 livres. Barlow envoya un chèque de 120 livres, déclarant qu'en honnête homme il ne gagnait que les 6,000 livres affectés à son emploi. Le trésorier lui renvoya le chèque.

3. Ainsi, dans le prix courant des places fixé par l'organisation démocrate de New-York, à la fin de 1887 la nomination d'un sénateur est marquée à 5,000 dollars, tandis qu'un sénateur n'en touche que 1,500 par an et que la durée de son mandat n'est que de deux ans. (*Nation* du 20 oct. 1887.)

devenu le point de départ. L'organisation était tombée de combinaison politique à l'état d'entreprise industrielle qui achetait des voix électorales, façonnait cette matière brute en mandats électifs et les revendait avec sa marque au plus offrant. La vente était d'autant mieux assurée qu'avec ces mandats on pouvait battre monnaie. Dans les grandes villes en possession d'un large domaine et procédant à de vastes travaux publics, ce n'étaient pas les occasions et les prétextes qui manquaient. Les faiseurs et les tripoteurs s'allièrent aux politiciens de l'organisation, qui faisaient les assemblées municipales ou y siégeaient en personne et qui exploitaient régulièrement la fortune publique à l'abri de la loi. Après la guerre, ces syndicats ont pris un développement extraordinaire. Les *rings*, comme on avait surnommé ces cliques, devinrent la plaie de la vie politique et économique des États-Unis. Les hauts faits du *ring* de New-York gouverné par Tweed sont encore dans toutes les mémoires. Avec l'appui du *caucus*, Tweed et ses associés ont régné plusieurs années à New-York, dilapidant les fonds publics sans trêve ni merci. Les sommes dépensées pour des travaux publics, notamment pour l'ouverture de nouvelles rues et avenues, ont atteint des chiffres fabuleux. Dans l'ameublement du palais de justice chaque chaise est revenue à 407 dollars, soit 2,035 francs. Il n'existait et il ne pouvait y avoir aucun contrôle. A chaque élection le *ring* revenait triomphant du scrutin. Tweed achetait non seulement le *caucus* de son parti, mais celui du parti opposé, de même que la presse, et après la victoire il recommençait l'œuvre de la dilapidation avec une audace telle qu'il semblait vouloir démontrer jusqu'où peut aller le mépris du droit et de la justice sous un gouvernement populaire, une fois qu'on a trouvé l'engin pour manier les masses ignorantes et corruptibles. La magistrature elle-même se laissa capter par Tweed. Tout s'inclinait devant lui et on se préparait déjà à lui élever une statue, lorsque les scandales arrivés à leur comble et dénoncés par d'anciens complices forcèrent la justice à intervenir, et l'original de la statue projetée fut traîné en prison. Les opérations du *ring* ont coûté aux contribuables 160 millions de dollars au bas mot : la dette consolidée de la ville a augmenté de plus de 100 millions de dollars et les dépenses annuelles ont doublé [1].

Les autres grandes villes donnaient souvent le spectacle des mêmes désordres. Chacune d'elles avait son *ring*, sa clique organisée, qui dominait par le *caucus* l'administration municipale et pillait avec méthode la fortune publique, surchargeant les contribuables de nouvelles taxes

1. Les chiffres sont cités d'après la *Cyclopaedia of pol. science*, article de *Talcott Williams* sur *Tammany Hall*, t. III.

et d'emprunts [1]. « Le contribuable, comme l'explique un éminent publiciste américain, M. Simon Sterne, aime mieux se soumettre aux exactions du percepteur que de s'imposer à lui-même la charge plus grande en temps et en argent qui serait nécessaire pour s'émanciper du pouvoir de l'organisation politique dont il connaît cependant la tyrannie et ressent la malfaisance. »

De temps en temps il arrivait cependant que dans telle ou telle grande ville les bons citoyens à bout de patience faisaient un grand effort pour s'affranchir de cette tyrannie. Dans les derniers temps on a vu plus d'une fois de pareilles insurrections dirigées par des particuliers sans mandat, groupant autour d'eux des hommes de bonne volonté. D'honorables négociants et des hommes de professions libérales se formaient d'eux-mêmes en comité (*self-appointed committee*), faisaient appel à tous les bons citoyens pour combattre le *caucus* aux élections et parfois remportaient des victoires. Ainsi la chute de Tweed et de son *ring* à New-York a été due en grande partie à l'action d'un « *self-appointed committee of 70* ». En 1880, on a vu un *committee of one hundred* formé sur le même modèle à Philadelphie. A l'approche d'une élection il attendait que les deux « machines » eussent désigné leurs candidats et il adoptait le moins mauvais des deux ou posait une candidature indépendante. Il envoyait des bulletins de vote aux électeurs à domicile, dénonçait les fraudes commises au scrutin et combattait partout la clique organisée du *caucus*.

Les succès de ce comité et de quelques autres ont fait espérer un moment que de pareils comités étaient appelés à un grand rôle dans la vie publique, qu'ils purifieraient l'atmosphère politique. On voyait déjà les efforts individuels s'ériger en méthode à laquelle on s'empressait de donner un nom — *individuality in politics*. Mais ces soulèvements, spasmodiques comme ils l'étaient, pouvaient difficilement donner des résultats beaucoup plus durables que l'enthousiasme auquel ils étaient dus. Et en effet la révolte contre le *caucus* dans telle ou autre ville ne tardait pas d'être suivie par la restauration du tyran renversé. New-York est toujours dans les mains du *caucus*; le

1. De 1860 à 1875, les quatorze premières villes de l'Union ont vu augmenter leur dette de 270.9 p. 0/0, leur impositions de 363.2 p. 0/0, tandis que leur population ne s'était accrue que de 70.5 p. 0/0 et la propriété imposable de 156.9 p. 0/0. Les contributions de chaque habitant ont augmenté de 171.65 p. 0/0, sa part de dette publique de 117.46 p. 0/0, tandis que les biens imposables du contribuable ont reçu un surcroît de 50.68 p. 0/0 seulement. (Simon Sterne, *The administration of american cities*, International Review, publiée à New-York, 1877, p. 640.)

célèbre *committee of one hundred* de Philadelphie s'est usé en deux ou trois ans [1]. C'est toujours à recommencer [2].

L'alliance des *rings* avec le *caucus* ne s'arrêta point à l'administration municipale. Leur champ d'opération embrassa bientôt les assemblées législatives, les législatures d'État et même le Congrès des États-Unis, en affectant les rapports économiques les plus élevés qu'il y ait dans une société moderne.

Après 1860, on a vu s'ouvrir une ère de centralisation, non seulement dans l'ordre politique, mais encore dans l'ordre économique. La grande industrie triomphait sur toute la ligne. Même dans l'économie rurale la petite propriété faisait place à la grande, qui arrivait armée de machines et de capitaux. Le développement des travaux publics, surtout des voies de communication, à un degré inconnu jusqu'alors, venait ouvrir à la grande industrie un nouveau champ d'activité et de puissance. L'introduction du papier-monnaie par suite des besoins financiers du temps de guerre ayant créé une abondance apparente de capitaux, stimula encore davantage la spéculation. La situation qui en résultait pour la démocratie américaine, imposait évidemment des devoirs à l'État, car on n'a pas besoin de prendre part à toutes les attaques contre « la féodalité financière » pour reconnaître la gravité des conséquences que la situation exceptionnelle de la grande industrie produit dans l'État moderne. La concentration des capitaux lui permet souvent d'annuler la concurrence, de se créer un monopole de fait, de restreindre la liberté du travail en accaparant les moyens de production, de s'imposer à l'État lui-même, d'obtenir de lui des concessions sur le patrimoine public ou des subventions et de lui faire accepter des stipulations onéreuses, de capter même la presse et d'assoupir l'opinion, et par la solidarité des intérêts identiques, par une coalition toute spontanée, de constituer un véritable pouvoir en face de celui de l'État. Si large que soit la conception de la liberté économique, l'État ne peut pas se désintéresser complètement

1. « Ses candidats, une fois élus, le trahissaient souvent et passaient aux *réguliers* qui leur paraissaient avoir plus de stabilité. Ses membres en eurent bientôt assez de la tâche ingrate de perdre leur temps et leur argent pour une cause qui exigeait une lutte continue et sans fin. Les électeurs devinrent rétifs et refusèrent leur appui au mouvement qui choquait leurs idées invétérées et qu'ils se plaisaient à appeler : commandement d'un corps autocratique et constitué de lui-même. Le cri s'éleva : « Qui vous a fait maître et juge sur nous? » Ils étaient fatigués d'entendre appeler Aristide le juste. » (*The city government of Philadelphia*, by E. P. Allinson et Boies Penrose. Baltimore, 1887, p. 63 de la publication de *Hopkins University studies in historical and political science.*)

2. Dans les derniers temps le mouvement des indépendants (désignés maintenant sous le nom générique de *Mugwumps*) a repris avec des succès variés. (Voy. *Nation* du 17 janv. 1886 et autres.)

de cette situation, car, dans les conditions indiquées, il se trouverait plus d'une fois en face non du jeu naturel d'intérêts privés contradictoires, mais de la coalition des intérêts particuliers contre l'intérêt général. Que n'aurait-on pas à craindre de cette coalition toute faite d'appétits, envahissante, absorbante, s'ingéniant à se frayer sans cesse de nouvelles voies à travers le droit commun même; que n'aurait-on pas à craindre d'elle si elle ne trouvait toujours sur son chemin l'État, gardien vigilant de l'intérêt général? Mais si l'État lui-même était tombé sous le pouvoir d'une coalition politique des intérêts particuliers, n'y aurait-il pas à craindre que les deux coalitions ne fissent cause commune? C'est justement ce qui arriva aux États-Unis. A la fin de la guerre de sécession, les éléments de ces deux coalitions existaient. L'une était représentée par les organisations de parti; les éléments de l'autre étaient fournis par la concentration dans l'ordre économique. Bientôt l'alliance se fit d'elle-même.

L'entretien de la machine électorale devenait de jour en jour plus coûteux [1]. Les frais de propagande, la corruption de la presse et des électeurs dans un pays de suffrage universel, les appétits des chefs exigeaient toujours de nouvelles ressources. C'était une cause de force pour l'organisation, car avec de pareils frais d'exploitation, il devenait impossible de monter une machine concurrente; mais cela l'obligeait à chercher de l'argent à tout prix. Les compagnies industrielles au contraire en avaient beaucoup et pouvaient en gagner davantage si l'État ne les gênait pas. Et comme l'organisation de parti avait prise sur l'État, les compagnies n'eurent pas de peine à comprendre qu'elles arriveraient à leurs fins si elles réussissaient à confondre leurs intérêts avec ceux de l'organisation. Contribuant par de fortes sommes d'argent aux organisations de parti toujours besogneuses, devenant leurs principaux bailleurs de fonds, les capitalistes faisaient d'elles leurs obligés et presque leurs représentants. Le député, qui a été élu avec l'argent de tel ou tel groupe d'électeurs et qui lui est redevable de sa position politique, lui doit en échange des égards et son concours le cas échéant. C'est naturel, c'est humain. Et, en effet, c'est ainsi que de grands *rings*, des groupes de représentants de la grande industrie se sont rendus maîtres des législatures

1. Rien ne s'y fait gratuitement : non seulement les agents ordinaires du *caucus*, mais les manifestants des processions aux torches allumées, des meetings avec musique et des autres démonstrations d'enthousiasme des membres du parti, sont généralement payés; de même les orateurs de réunions publiques, qui sont engagés à la soirée ou à la semaine. Puis viennent les dépenses très considérables de publicité et de correspondance.

d'État et même du congrès des États Unis » [1]. Les membres de ces assemblées pouvaient bien se considérer comme de très honnêtes gens et on peut croire les publicistes américains quand ils affirment que parmi les membres du congrès et des législatures d'État une très petite minorité seule est vénale. Pour la plupart des représentants, c'est leur situation dépendante des organisations de parti et de leurs puissants commanditaires qui les met dans l'obligation *morale* de voter ce qui leur répugne. Du reste, pour les collectivités ou les personnes qui cherchent à exploiter dans leur intérêt privé le pouvoir législatif, il serait assez difficile et surtout coûteux d'acheter tous les législateurs individuellement. Les uns opposeraient aux corrupteurs la fermeté de Fabricius; les autres mettraient un prix trop haut à leur complaisance. Mais en s'emparant du *caucus* qui fait et défait les législateurs, en lui payant la campagne électorale, on arrive au but désiré, sans offusquer les vertus farouches et moyennant des dépenses moins grandes. Le célèbre millionnaire Jay Gould, cité comme témoin à la commission d'enquête parlementaire, a expliqué dans sa déposition son jeu avec une parfaite sincérité : « J'avais besoin des législatures de quatre États, et pour m'en rendre maître j'ai fait les législatures de mon argent; je trouvais que c'était meilleur marché ».

Agissant de la sorte, les compagnies, et surtout les plus puissantes d'entre elles, les sociétés de chemins de fer, sont devenues un véritable pouvoir dans l'État. Elles étaient représentées au congrès par plusieurs membres, comme des collèges électoraux, qui se coalisaient avec les partisans d'autres grandes entreprises et faisaient la loi telle que la voulaient les *rings* [2].

Pour les compagnies de chemins de fer il n'y avait rien d'impossible dans les législatures gouvernées par les *rings*. On les autorisait à consolider des lignes parallèles qui se faisaient concurrence, à y réunir encore d'autres entreprises importantes commes celles des mines; on abandonnait les tarifs à leur discrétion, et les compagnies les fixaient avec un arbitraire sans limites. Elles pouvaient avec plus de raison

1. « Sur toute l'échelle de la politique nationale, de l'État, municipale, à quelques exceptions près, il n'y a point d'intérêts considérables dépendant de la législation qui n'aient pas payé ou ne payent leur contribution pour soutenir une organisation de parti..., il y a peu d'intérêts engagés dans la fraude et dans la violation de la loi qui n'aient pour condition d'existence de contribuer à ce système politique, » écrivait la *North-Amer. Review* en 1876. (*The independents in canvass*, oct., p. 762.)

2. « Un réseau de *rings* gouverne le congrès et forme une haie qui marque les limites jusqu'où les arguments et la raison peuvent prévaloir... Les *rings* repoussent dans la ligne les membres récalcitrants. » (*North-Americ. Review, The session*, apr. 1869, p. 617.)

que Louis XIV dire : « l'État, c'est nous », car les législatures étaient remplies de leurs clients et de leurs humbles serviteurs. Dans toutes les élections présidentielles qui ont eu lieu depuis vingt ans, les « rois des chemins de fer » ont joué un rôle important, de même que, dans les États, ils ont cherché à diriger les élections des gouverneurs, des principaux fonctionnaires, des membres des législatures et même à influencer la composition des commissions dans les assemblées. On comparait le pouvoir abusif que les compagnies de chemins de fer exerçaient sur les destinées politiques et économiques des États-Unis avec celui de l'esclavage avant 1860. Que l'analogie fût complète comme on le prétendait ou qu'elle ne le fût pas, ce qu'on pouvait affirmer c'est que le rôle que l'organisation de parti jouait dans l'un et dans l'autre cas était absolument le même : elle a épousé les intérêts des compagnies de même qu'elle avait autrefois servi de rempart à l'esclavage. Dans le rapprochement qu'on fait entre l'esclavage et les compagnies de chemins de fer, on fait encore observer que « comme il était extrêmement difficile pour un homme du nord de se lever au congrès et de regarder en face le pouvoir (de l'esclavage), il n'était pas moins difficile pour un membre du congrès, soit du nord, soit du sud, de s'opposer aux desseins de la puissance des chemins de fer [1] ». Cette identité d'attitude des membres du congrès ne présente rien de frappant si on se rappelle qu'ils se trouvaient les uns et les autres dans les mêmes conditions : devant les intérêts qu'ils auraient voulu combattre pour des raisons de justice et de droit, ils rencontraient l'organisation de leur parti à laquelle ils devaient leur vie politique, et leur courage s'évanouissait.

Les autres grandes entreprises industrielles ont moins fait parler d'elles que les chemins de fer, mais elles ont aussi cherché et réussi à capter la législation, qu'on leur prostituait dans le *lobby* par des actes de *législation spéciale*. Les capitalistes, les compagnies étaient toujours sur le chemin comme tentateurs, et les législateurs sortis du moule du *caucus* ne tardaient pas à succomber [2].

Et puis la législation n'était pas seule à subir ce pouvoir des *rings*

1. G. W. Julian, *Pending ordeals of democracy.* (*Internat. Review,* 1878.)

2. On n'avait pas trouvé d'autre moyen pour arrêter ces scandales que de défendre toute législation spéciale ou de la restreindre au strict nécessaire. Plusieurs constitutions d'État faites après 1870 ont fortement réduit la compétence législative des assemblées en leur interdisant ou en ne leur concédant que conditionnellement la faculté de contracter des emprunts, d'accorder la personnalité civile aux compagnies, de prêter l'appui du crédit de l'État à des entreprises privées, de légiférer sur certaines catégories d'affaires autrement que par des lois générales, etc. (Voy. *Recent changes in american state constitutions* par Wilmott L. Warren, *Internat. Review,* 1878; *Some efforts of constitutional reforms.* (*North-American Review*, 1874, juil.)

alliés aux organisations de partis; l'administration, l'administration fédérale a donné le même spectacle durant tout le temps de la présidence de Grant. On fraudait le fisc fédéral dans le rendement des impôts, et, par complaisance pour les puissants chefs de l'organisation, l'administration financière fermait les yeux. Ainsi ont été commises des fraudes colossales sur la principale recette de l'Union, les spiritueux. Les fastes du *whiskey-ring* sont édifiants à cet égard.

La démocratie américaine glissait sous la domination de la ploutocratie dans sa forme la plus honteuse.

M. Ostrogorski,
Membre du Groupe de droit public et privé.

LA POLITIQUE FRANÇAISE
AU CONGRÈS DE RASTADT.
(1797-1799).

(*Suite* [1]).

LA CESSION DE LA RIVE GAUCHE DU RHIN.

I

La députation offre aux plénipotentiaires français la frontière de la Moselle moyennant leur accession à dix-huit conditions; leur réponse (4 mars). — Altercations avec Cobenzl et avec Goertz; Treilhard et Bonnier demandent à Talleyrand d'autoriser l'envoi d'un ultimatum. — Le Directoire leur prescrit de quitter Rastadt si, sous quinze jours, ils n'ont pas obtenu la rive gauche du Rhin tout entière et un arrondissement sur la droite. — Les Prussiens leur donnent un secours imprévu : le roi, craignant une alliance de l'Autriche avec la République, se décide, pour y parer, à seconder les Français; par l'intermédiaire de ses représentants, une majorité se forme pour la cession de la totalité de la rive gauche du Rhin. — Séance du 9 mars; la cession.

Le bruit s'était répandu rapidement au congrès que la conférence entre Cobenzl et les plénipotentiaires français, le 17 février 1798, ne s'était point passée sans orages et qu'on y avait parlé de guerre. Les ecclésiastiques, à cette nouvelle, se reprirent à espérer; ils se crurent déjà sauvés de la sécularisation, et communiquèrent aux députés, encouragés par la fermeté de l'Autriche, la force de résister encore une fois aux Français. Afin de gagner du temps, et pour que l'empereur pût manifester les résolutions qu'on attendait de lui, Albini ne convoqua la députation que pour le 26 février, et à la séance, la majorité se retrouva entière pour renouveler sa précédente proposition; elle se borna à en modifier la forme : si le but des Français n'était,

1. Voir les *Annales* des 15 janvier et 15 juillet 1886, et 15 avril 1887.

comme ils l'avaient dit souvent, que d'acquérir une frontière militaire, qu'ils prennent donc le pays à l'ouest de la Moselle ou, à leur choix, le territoire entre Moselle et Rhin, car assurément la frontière de la Moselle valait pour eux celle du Rhin. Un tel sacrifice, ajoutait-on, était bien douloureux pour l'Empire, et la République devait tenir à honneur de le reconnaître par certaines facilités; aussi à la note était jointe une liste de dix-huit articles, sur lesquels il était indispensable que la France admît les réclamations des députés.

Le conclusum fut envoyé le 3 mars, mais le fond en était connu des plénipotentiaires aussitôt après la séance. Si une telle réponse n'était pas pour remplir leur attente, elle n'avait rien du moins qui eût dû les troubler trop vivement; c'était sans doute un nouveau retard apporté à la négociation, pourtant le vote ne changeait rien en somme à la situation, et il n'y avait nulle raison ni de désespérer, ni de s'emporter. Cet incident n'en fit pas moins oublier à Treilhard tous les conseils de prudence que peu de jours auparavant il donnait encore à Talleyrand; une lettre du ministre était d'ailleurs survenue à point pour lui rendre toute sa « fermeté ». Il ne songea plus, semble-t-il, que la patience de l'Autriche, comme lui-même l'avait dit, pouvait être épuisée, et qu'il avait un moment craint la guerre; il résolut de presser la députation dans ses derniers retranchements et sa note dépassa toutes les précédentes en sécheresse et en hauteur.

Les Autrichiens et les Prussiens eux-mêmes ne furent pas épargnés davantage. Le lendemain de la séance, le 27, les Français profitèrent d'un dîner où Bonnier, comme il dit, « avait traité, sans vanité, magnifiquement » M. de Goertz et ses collègues, pour les « serrer un peu, lorsque la cohue visitante et dînante se fut écoulée », et « les piquer d'honneur. » La discussion s'échauffa; il y eut une scène violente et des menaces, et Treilhard finit par leur déclarer que, « ou ils n'employaient pas leur crédit, ou ils n'avaient pas de crédit [1]. » Les Prussiens dûment avertis, ce fut le tour de Cobenzl. Talleyrand avait jugé, après avoir eu soin de consulter Bonaparte, que la demande d'un équivalent en Italie « n'était pas même susceptible d'être discutée [2] »; aussi ce point fut-il, dans l'entretien, écarté assez brusquement. Sur la question du principe même de l'équivalent, les Français prétendirent n'avoir pas d'instructions, et pour couper court à tout raisonnement, Treilhard conclut en disant à Cobenzl « qu'il serait embarrassé peut-être, si on lui déclarait que la République ne veut plus que

1. Bonnier à Rewbell, 10 vent. VI (28 fév. 1798). *All.*, 679, p. 255, et Treilhard à Tall., 12 vent. VI (2 mars 1798). *All.*, 674, n° 249.
2. Tall. aux plén., 9 vent. VI (27 fév. 1798). *All.*, 674, n° 246.

l'Empire lui fasse de cession ; qu'elle se contente de sa possession qu'elle trouve suffisante telle qu'elle est, et que l'Autriche n'a qu'à s'arranger comme elle pourra pour ses équivalents en Bavière. » La discussion en demeura là. Mais cela même n'était point assez au gré des plénipotentiaires; la députation pouvait être tentée de résister encore à leurs injonctions, et c'était ce qu'ils voulaient éviter à tout prix : il était temps qu'ils fussent « en état de montrer autre chose que de vaines paroles [1] ». « Il faut que la comédie de notes finisse, se décida donc à écrire Treilhard à Talleyrand, et nous ne pouvons pas la prolonger sans compromettre la dignité de la République. On assure qu'un ultimatum bien prononcé et un terme fixé entraîneront l'adhésion à notre demande; je serais porté à le croire, et même en supposant que cette démarche ne dût pas produire entièrement son effet, elle me paraîtrait encore à sa place [2]. »

Talleyrand, quelques jours auparavant, lui avait mandé : « Je ne regarde point comme perdu le temps qui s'est écoulé depuis l'ouverture du congrès. Je pense que ces fastidieux préliminaires, cet échange de notes, ces discussions sans intérêt, ces intrigues secrètes ont dû précéder l'instant décisif [3] ». Or cet instant décisif, ce moment de « marcher au dénouement », paraissait venu au ministère; comme ses plénipotentiaires, le gouvernement était las d'attendre : « le congrès, disait-on, est livré au ridicule de tous les commis des bureaux [4] ». Mais sur le point de prendre une résolution, le Directoire en craignit les conséquences : si, entraînée par l'Autriche et les ecclésiastiques, la députation repoussait l'ultimatum et qu'il fallût rompre le congrès, c'était la guerre [5]. Pour ne pas la risquer, on s'en tint aux demi-mesures : on enverrait un ultimatum, mais il ne serait pas définitif. Le Directoire autorisait les plénipotentiaires à s'exprimer « de manière à ne point laisser de ressource aux tergiversations et à la mauvaise volonté » de la députation; ils devaient insister « avec tous les arguments convenables » pour la décider à leur accorder ce qu'ils demandaient : vous lui déclarerez, écrivait Talleyrand, « de la façon la plus précise, que de plus longs délais équivaudraient à un refus, et qu'alors, la négociation se trouvant avortée dans son principe, il vous serait prescrit de quitter Rastadt, et de rompre des conférences devenues inutiles par l'obstination avec laquelle on aurait écarté la première et

1. Treilhard à Tall., 29 vent. VI (4 mars 1798). *All.*, 874, n° 255.
2. 12 vent. VI (2 mars 1798). *All.*, 674, n° 249.
3. Tall. à Treilhard, 9 vent. VI (27 fév. 1798). *All.*, 674, n° 244.
4. *Corresp. inéd. de Mallet du Pan avec la cour de Vienne*, pub. par A. Michel, II, 412.
5. Rapport de Tall. au Dir., s. d., mais probablement du commencement de mars. *All.*, 674, n° 28.

indispensable base de la conciliation. Vous éviterez [toutefois] de vous expliquer sur les conséquences de ce départ. Vous laisserez croire tout ce qu'on voudra; seulement vous ferez qu'on ne conserve aucun doute sur la limite que vous voulez obtenir. En réclamant une décision prompte, il n'est cependant pas à propos que vous marquiez d'abord un terme fixe pour qu'elle soit prise et qu'elle soit communiquée. » C'était Bonaparte qui devait, en cas de refus, venir diriger lui-même la dernière attaque [1].

Le projet de s'assurer une retraite était parfaitement sage; mais les conseils de prudence n'étaient pas écoutés longtemps au Directoire. Huit jours après cette dépêche, le 23 ventôse (13 mars), et sans qu'aucune raison pût justifier une telle contradiction, Talleyrand envoyait à Rastadt cette nouvelle instruction, à laquelle la signature des Directeurs donnait l'autorité d'un ordre : « Les discussions du congrès sur un point unique ont duré assez de temps. Quel serait le terme de la conclusion du traité, si chacun de ses articles exigeait deux mois de délibérations?.... La patience (du gouvernement) est lasse; il faut finir. Vous déclarerez que si, dans quinze jours à compter celui où votre note sera remise, la limite du Rhin n'est pas accordée; *si la ville de Mayence, son territoire et ses forts, le pont et le fort de Kehl ne sont point reconnus appartenir définitivement à la République française, vous avez l'ordre de vous retirer* [2]. »

Les plénipotentiaires n'avaient pas encore reçu l'autorisation d'user de tels moyens de contrainte, lorsque, le 6 mars, la députation se réunit pour délibérer sur leur note du 4. Ce fut un concert de plaintes. Albini, ministre de Mayence, conduisait le chœur, et faisait, dit Lang, à défendre son maître, « une pantomime assez héroïque dans le ballet des ambassadeurs [3] »; il ne parlait de rien moins que de faire avancer l'armée d'Empire, à qui se joindraient d'enthousiasme toutes les milices des pays rhénans. Le parti français essayait en vain de modérer l'assemblée; il reprenait pour la convaincre et développait à chacun de ses membres ses meilleurs arguments : on avait les plus fortes raisons de compter sur l'assentiment des cours de Vienne et de Berlin à une proposition qui leur était depuis longtemps connue; on ne pourrait regarder l'opposition du Corps germanique en cette circonstance que comme un moyen de retarder le salutaire ouvrage de la paix définitive et on serait forcé d'agir en conséquence [4]. Mais ils

1. Tall. aux plén., 17 vent. VI (7 mars 1798). *All.*, 674, n° 261.
2. Le Dir. aux plén. *All.*, 674, n° 275. Tout le passage en italiques est ajouté en marge après coup, et de la main de Talleyrand.
3. *Mémoires*, I, 317.
4. Le Dir. aux plén., *ibid.*, et Bacher à Talleyrand, 25 pluv. VI (13 fév. 1798). *All.*, 697, p. 101.

n'étaient que trois qui se prononçaient fortement pour la France, Bade, Hesse-Darmstadt et Francfort. Les plénipotentiaires ne perdaient pourtant pas courage : « Leur nombre s'accroîtra », soutenait Treilhard, et ils continuaient leurs efforts. Il répétait à Augsbourg que c'étaient sur les villes libres que les ecclésiastiques voulaient faire retomber le poids des indemnisations, et peu à peu elle se laissait convaincre. Brême soutenait un rude assaut, mais alliée aux Prussiens, n'osait trop s'engager; tout à coup elle aussi céda. La surprise fut grande; elle augmenta, lorsqu'on sut que les Prussiens eux-mêmes étaient les auteurs de ce revirement, et l'on fut quelque temps avant de découvrir la cause de ce qui pouvait à bon droit passer pour un changement de front.

Ce n'est pas à la vérité que les sentiments du cabinet de Berlin eussent varié en aucune façon; sa politique à l'égard de la République demeurait la même et cette nouvelle démarche n'en était que la suite. Il la crut nécessaire pour s'assurer les indemnités et la compensation auxquelles il prétendait, et il ne paraît pas d'ailleurs s'y être décidé sans qu'il lui en coûtât. C'était en vain, on s'en souvient, qu'à Rastadt les ministres prussiens avaient essayé de pénétrer le secret de Campo-Formio; Sandoz, à Paris, n'avait pas été plus habile, et les demi-confidences de Bonaparte et de Talleyrand troublaient ses recherches beaucoup plus qu'elles ne l'éclairaient. A Berlin, Haugwitz aussi avait vivement pressé Caillard, à qui incombait la tâche délicate de lui annoncer officiellement qu'on ne lui ferait aucune communication sur un sujet qui lui tenait si fort au cœur; mais il avait eu affaire à forte partie et n'avait pas été heureux dans ses démarches. Aux « reproches amicaux » que lui adressait Haugwitz sur le retard que mettait le Directoire à faire connaître à la Prusse les clauses secrètes du traité, l'ambassadeur répondait vaguement; ce furent bientôt, de la part du ministre, « le langage et l'accent d'une véritable affliction. » Diplomate de carrière, insinuant et tenace, Caillard s'appliquait à « détruire peu à peu l'espérance » de son adversaire. Il n'usait pas sans doute des arguments, au moins étranges parfois, que lui suggérait Talleyrand [1] et ne disait pas avec lui, tout net, « qu'il

1. Voici un spécimen des raisonnements qu'on lui adressait de Paris : « Que signifierait une confidence que l'on peut toujours tronquer? Si le gouvernement prussien se fie en nous, il doit croire que nos dispositions, ainsi que nous ne cessons de le répéter, sont toutes à son avantage; si notre bonne foi est suspectée par lui, ne sent-il pas que la communication qu'il réclame serait de la part d'un allié perfide un nouveau moyen de tromperie? Ce qui est secret doit rester tel. L'usage n'est point qu'on le divulgue. C'est parce qu'en telle occasion on est maître de dire ce qu'on veut que nous préférons de nous taire. Notre silence caractérise notre bonne foi. Notre secret, c'est le désir que nous avons de rendre service à la Prusse, et le vœu le plus réel que nous formions, serait

n'était pas dans l'intention actuelle du Directoire de satisfaire une curiosité qu'il jugeait inutile »; mais il apportait à ses refus des adoucissements. Il avait cherché l'occasion de faire connaître à Haugwitz, le plus délicatement possible, les vues de son gouvernement; il ne lui épargnait point les bonnes paroles et lui « filait » dans de longues conférences les plus beaux raisonnements du monde. Enfin, à force de temps et de dextérité, il sut, « sans porter le découragement dans l'âme du ministre, ni lui donner aucun refroidissement [1] », « le détacher insensiblement de l'espérance de connaître les articles secrets de la paix, et l'amener au point qu'il put entendre sans sourciller l'assurance que la Prusse ne connaîtrait point ces articles [2] ». En désespoir de cause, elle s'était adressée aux Autrichiens, mais les pourparlers de Vienne et de Rastadt lui avaient montré que Thugut était disposé aussi peu que le Directoire à la mettre dans la confidence des négociations de Campo-Formio.

Une telle discrétion était assurément de mauvais augure, et n'avait pas sans doute pour unique raison, comme l'écrivait l'empereur, d'éviter, en violant le secret d'un traité, de donner de nouveaux exemples de manque de foi dans ces temps malheureux [3]. Ce que l'on cachait devait être d'extrême importance, et l'on ne soupçonnait naturellement rien moins, à Berlin, comme dans tout l'Empire, qu'une entente de l'Autriche et de la France pour se partager l'Allemagne et exclure la Prusse de l'opération. L'Autriche s'en défendait, mais le bruit d'un accord n'en persistait pas moins, et les dépêches de Sandoz le confirmaient. « La cour de Vienne, lui avait dit Bonaparte, est convenue avec moi de donner son consentement à la cession de la rive gauche, et elle l'effectuera; les difficultés qu'elle a l'air d'écouter (*sic*) et de favoriser aujourd'hui n'ont d'autre but que de dissimuler mieux ses arrangements avec la République française et de ménager sa popularité dans l'Empire; négocier, pour elle, est, comme l'on sait, épuiser la patience et le temps. » Il laissait entrevoir le mal qui résulterait

de trouver parmi ceux que leur intérêt appelle à nous rester unis, des dispositions également franches et satisfaisantes. » Tall. à Caillard, 17 fluv. VI (5 fév. 1798). *Prusse*, t. 222, n° 167.

1. Caillard à Tall., 29 pluv. VI (17 fév. 1798). *Prusse*, 222, p. 191.

2. 23 vent. VI (13 mars 1798). *Ibid.*, p. 221. — Les dépêches de Caillard sont pleines de faits et écrites d'un style clair et précis, souvent élégant et nullement déclamatoire. On en trouve quelques-unes dans l'appendice du recueil de Bailleu. Je regrette de ne pouvoir citer celles qui ont trait à cette négociation. Il la conduisit du reste avec une sagesse et une modération dont peu de diplomates de la période directoriale eussent été capables; il traitait avec Haugwitz les mêmes questions que Treilhard et Bonnier avec Goertz : la différence de ton est intéressante à noter. Cf. les lettres de Caillard, *Prusse*, t. 222 (de janvier à mars).

3. Haüsser, *Deut. Gesch.*, t. II, p. 172.

pour la Prusse, dans de telles circonstances, d'une plus longue neutralité ou plutôt d'une passivité contraire à ses intérêts les plus chers : « Le Directoire, délié de toute espèce de reconnaissance, s'en tiendrait à l'observation stricte de ses engagements pour les compensations de la Prusse — et l'on pouvait imaginer ce qu'il faudrait entendre par ces mots *observation stricte*, — tandis que l'Autriche gagnerait une très grande supériorité sur elle. » Au contraire, que les Français eussent quelques obligations à la Prusse, et l'on pourrait aisément « augmenter ses indemnités » et « affaiblir des conditions *éventuelles* (c'est-à-dire le traité de Campo-Formio), qu'il importait à la Prusse et à la France de contester et d'annuler. Il n'existait pas d'autre manière de sauver la Bavière de toute espèce de démembrement [1]. »

Ces raisonnements avaient prise sur Sandoz, qui était loin de se montrer hostile à une entente avec la France, et ils n'étaient pas sans troubler les partisans de l'alliance autrichienne et de la « politique allemande » à Berlin. Mais on n'y était plus accoutumé à prendre rapidement de fortes décisions; le roi « flottait entre Vienne et la France », continuant de solliciter de l'Autriche, dont il se méfiait, une entente pour sauvegarder l'intégrité de l'Empire, et de réclamer de la France, qu'il craignait, des indemnités pour ses pertes à venir et des équivalents pour les acquisitions futures de l'Autriche. Ce fut la méfiance envers l'Autriche qui l'emporta, et il se décida, après le conclusum du 3 mars, à prendre des mesures extrêmes. « La bonne volonté du cabinet prussien a reçu un degré de chaleur de plus, raconte Caillard, par la proposition de la députation de l'Empire de céder seulement à la République une portion de la ligne du Rhin qui se terminerait à la Moselle, en lui offrant le choix du haut ou du bas Rhin. On a découvert avec toute la sagacité de l'intérêt personnel le piège caché sous cette proposition, et on a senti qu'elle avait été particulièrement faite dans l'espérance que la République garderait indubitablement le côté de Mayence, et que dans ce cas les provinces prussiennes resteraient à la Prusse, qui alors n'aurait plus aucune raison pour réclamer des indemnités et se trouverait entièrement hors de scène. C'est ainsi que la chose a été expliquée au roi, qui, de surprise, en a fait deux pas en arrière [2]. » Il se voyait déjà chargé « d'une possession précaire et isolée [3] » sur la rive gauche, et exposée en cas de guerre aux premiers coups des armées républicaines. C'est alors, continue Caillard, « qu'il a envoyé un courrier aux députés prussiens

1. Bailleu, *Preussen und Frankreich*, I, 177.
2. Caillard à Tall., 30 vent. VI (20 mars 1798). *Prusse*, 222, p. 225.
3. Bailleu, *id.*, I, 172.

avec l'ordre de s'expliquer si clairement sur la nécessité de céder à la République toute la rive gauche du Rhin, que personne ne pût élever le moindre doute sur (son) opinion, et il espère qu'un suffrage aussi important dans cette affaire, et énoncé d'une manière aussi positive, suffira pour anéantir la mauvaise volonté des députés de l'Empire ».

Il est possible que les circonstances du récit de Caillard ne soient pas tout à fait exactes [1], mais assurément les ordres dont il parle furent donnés, et, bien que vraisemblablement exécutés à contre-cœur par les ministres prussiens [2], ils avaient eu pour premier effet la conversion de Brême. Quand Treilhard et Bonnier allèrent remercier Goertz du secours qu'il leur prêtait, ils apprirent que, grâce à eux, le député de Saxe, qui votait le premier en séance, ne s'opposerait pas formellement à leur proposition et se rangerait à la fin du côté de la majorité. C'étaient cinq voix d'assurées, mais ce n'était pas la majorité encore : une voix manquait, et nul moyen de la gagner. Bavière et Wurtzbourg n'étaient pas à détacher de la cause autrichienne, et pouvait-on se flatter de rien obtenir de Mayence? On crut, sur le conseil des Prussiens, devoir tenter l'aventure.

Ce n'était ni par dévouement à l'Autriche, ni par fanatisme pour l'ancienne constitution germanique qu'Albini s'opposait avec passion aux propositions de la France; ses motifs étaient moins relevés, mais parfaitement raisonnables : après avoir pris pour elle la capitale de l'électeur, située sur la rive gauche du Rhin, la République parlait de distribuer à ses clients les possessions mayençaises de la rive droite, et Albini défendait les biens de son maître. En garantir la possession à l'électeur, avec l'intégrité de ses honneurs, serait lui ôter tout prétexte d'hostilité : dès le début du congrès, Albini l'avait laissé entendre [3]. Il tenait le sort de la négociation entre ses mains : si leurs instructions autorisaient les plénipotentiaires à lui faire une concession, il fallait s'y résoudre; or le Directoire semblait ne plus tenir essentiellement à la sécularisation totale, et les Prussiens s'offraient comme intermédiaires dans cette délicate affaire. Treilhard et Bonnier n'hésitèrent pas; dans un entretien préliminaire avec Albini, Goertz leur prépara la voie, et quand, aussitôt après, Treilhard rendit visite au ministre de Mayence, la besogne était déjà plus qu'à moitié faite. « Il n'a pas pris trop de détours, écrit Treilhard, pour me faire entendre

1. Cf. Sybel, trad. Dosquet, V, 232.

2. Haüsser (*Hist. Zeit.*, VII, p. 23) cite un fragment d'une dépêche qu'ils écrivaient au roi le 7 mars : « Un accord heureux entre Votre Majesté et l'Empereur pourrait seul, dans ces circonstances, sauver l'Empire de l'influence ultérieure et pernicieuse de la nouvelle République. »

3. Treilhard à Tall., 8 niv. VI (28 déc. 1797). *All.*, 674, n° 93.

que, s'il était assuré de n'être pas détruit, il ne nous serait pas contraire. Je lui ai répondu que dans le cas de non-acceptation de la base [d'indemnités], sa destruction me paraissait inévitable, mais que, dans le cas d'acceptation, ses inquiétudes ne me paraissaient pas fondées; qu'il faudrait à la vérité des sécularisations pour les indemnités, mais qu'elles ne pourraient jamais atteindre Mayence qui conserverait presque tous ses revenus sur la droite, auquel était annexée la qualité d'archichancelier de l'Empire, qu'il était très politique de laisser à un prince électif. — Albini m'a paru tout réjoui de ce que je lui disais : pour rien au monde il ne voudrait devenir le bailli du prince de Linange ou de tout autre prince de ce calibre; il aimerait mieux cent fois se faire républicain, etc., etc. Enfin il votera pour nous [1]. » C'était une voix acquise; la majorité ne pouvait plus être douteuse dans la députation.

La séance eut lieu le 9 mars : « Tout s'est passé, manda le lendemain Treilhard à Talleyrand, comme je vous l'avais annoncé. Le ministre de Saxe, sans adhérer formellement à notre proposition, s'est réservé de se réunir à ceux qui adhéreraient. Celui d'Autriche s'est opposé nettement à l'adoption de la base; celui de Brême a voté pour cette adoption; la Bavière et Wurtzbourg ont suivi l'avis de l'Autriche; mais Bade, Hesse-Darmstadt, Francfort, Augsbourg et Mayence ont voté au fond comme Brême. Saxe est revenue à cet avis, ainsi que Bavière, même Wurtzbourg, et il a bien fallu que l'Autriche parût s'y ranger, pour ne pas rester seule [2]. » Il y eut bien certaines restrictions; sur la proposition de Saxe, on insista une fois encore sur trois points auxquels les Français avaient toujours refusé de s'arrêter, trois présuppositions, comme disait le protocole : 1° l'évacuation de la rive droite par les troupes françaises et la cessation des prestations militaires; 2° la promesse de n'élever aucune prétention sur un point quelconque de la rive droite; 3° l'adoption des 18 articles formulés dans la note du 3 mars. En outre, Mayence ne put se résoudre à se rendre sans discussion; Albini *espérait* que le gouvernement français voudrait bien laisser à l'Empire les provinces au nord de la Nette et de la Roer. En ces termes, quelles que fussent les réserves de l'Empire, c'était, pour qui connaissait les habitudes du Directoire, la cession de la rive gauche du Rhin tout entière à la République, sauf les exceptions qu'il lui plairait de consentir. « On a cru devoir faire encore cette simagrée qui ne signifie rien, » concluait Treilhard [3].

1. Treilhard à Tall., 17 vent. VI (7 mars 1798). *All.*, 674, n° 260.
2. 20 vent. VI (10 mars 1798). *All.*, 674, n° 267.
3. Les *Mémoires tirés des papiers d'un homme d'État* résument une prétendue lettre de la fin de février 1798 où Bonaparte menace Cobenzl de reprendre aus-

Le 11 mars, le conclusum était envoyé à la légation française, qui répondait le 15 : « Les ministres plénipotentiaires de la République française avaient toujours pensé que la députation de l'Empire, pénétrée de la nécessité d'une limite fixe et invariable entre les deux États, accéderait franchement et sans restriction à une démarche qui ne pourrait être combattue avec obstination que par passion ou par intérêt. Ils voient avec satisfaction, par le conclusum du 11 mars (21 ventôse), dont le ministre plénipotentiaire de Sa Majesté l'Empereur leur a transmis la copie, que leur espoir n'a pas été déçu. On peut donc actuellement travailler efficacement au bonheur des peuples, en s'occupant, sans relâche et sans délais, à prévenir pour toujours le fléau de la guerre par une prompte pacification, dont la rentrée des troupes dans l'intérieur sera la première conséquence. » Quant aux autres présuppositions, à peine en était-il fait mention; la légation se bornait à ajouter à la fin de la note, que, dans la suite des négociations, on pourrait « déterminer le nécessaire à l'égard de ces articles, dans lesquels on trouvait en effet quelques propositions admissibles ».

Le compliment officiel n'était pas trop aimable, pour « le sacrifice très important et presque insupportable » auquel s'était résolue la députation ; les remerciements particuliers des plénipotentiaires le furent moins encore : « Sacré Dieu! se serait borné à répondre Treilhard, en frappant sur la table, au ministre de Prusse qui lui portait la nouvelle du vote, que faut-il de documents! Nous tenons ces pays; qu'ils viennent les reprendre, s'ils en ont envie [1]! »

Le *Moniteur* eut à la vérité un autre langage, lorsqu'il annonça, le 18 mars, que la France était rentrée dans ses frontières naturelles : il loua la sagesse de la députation et applaudit aux bons offices que la légation de Prusse avait rendus aux plénipotentiaires français. « Sa conduite, dans cette circonstance, a prouvée, dit-il, la sincérité de l'union qui existe aujourd'hui entre cette puissance et la République. » Et il ajoutait : « Toute l'influence dont la Prusse jouit dans l'Empire a été employée à aplanir toutes les difficultés et à terminer tous les différends qui pouvaient amener la rupture de la négociation. » Mais c'étaient là des remerciements dont sans doute la cour de Berlin se serait passée volontiers; aussi bien, peut-on croire que ces témoignages publics étaient destinés beaucoup moins à lui marquer la gratitude du Directoire, qu'à la compromettre aux yeux du cabinet de

sitôt les hostilités, si l'Autriche ne cède pas sur la question de la rive gauche; je n'en ai trouvé aucune trace; elle me paraît être apocryphe.

1. Extrait d'une correspondance secrète. Haüsser, *Deut. Gesch.*, II, 177.

Vienne, et à fléchir, par la crainte d'une entente de la Prusse avec la République, la volonté de l'empereur et ses résistances.

II

Metternich refuse d'approuver le conclusum. — Cobenzl veut en faire acheter la ratification. — Les Français se refusent à lui laisser prendre en Italie l'équivalent dû à l'Autriche pour leurs acquisitions que le traité de Campo-Formio n'avait pas stipulées et ne lui reconnaissent même pas le droit d'exiger un équivalent. — Procédé imaginé par Talleyrand pour obtenir la ratification; ses difficultés. — La ratification est reconnue inutile.

Les plénipotentiaires, fort occupés, durant les derniers jours de leur négociation, à « raisonner séparément » les députés, n'avaient pas eu le loisir de mander au Directoire le détail de leurs démarches. Leur silence avait surpris Talleyrand, et il hésitait s'il en fallait inférer que les affaires continuaient de languir à Rastadt, ou si c'était « le présage de quelque coup décisif que la légation se disposait à porter, et dont elle se réservait de faire connaître à la fois la tentative et l'effet [1]. » Dès que fut connue à Paris l'accession de la députation aux propositions des plénipotentiaires français, ou plutôt sa soumission à leur volonté, Talleyrand se hâta, comme il convenait, d'envoyer à la légation ses félicitations officielles, auxquelles il joignit un billet particulièrement flatteur pour Treilhard, qu'il n'appela plus désormais dans ses lettres que « mon cher Treilhard ». Toutefois, bien que la cession de la totalité de la rive gauche du Rhin par la députation fût à ses yeux un grand point, le ministre ne pouvait se dissimuler que l'acte n'était pas parfait encore et qu'une certaine formalité demeurait à remplir.

Assurément la députation, après avoir « défendu pied à pied » l'intégrité de l'Empire, avait reconnu qu'il ne lui restait plus « qu'à se soumettre à la volonté du vainqueur, et à la considérer, dans la position où l'Allemagne se trouvait, comme une loi nécessaire [2] ». Mais un conclusum de la députation n'acquérait toute sa valeur que quand il avait reçu l'approbation du plénipotentiaire impérial. Metternich n'avait pas manqué, depuis l'ouverture des négociations, à transmettre à la légation française chaque conclusum en son nom et au nom de la députation; c'était la forme adoptée. Or, pour ce

1. Tall. aux plén., 15 vend. VI (5 mars 1798). *All.*, t. 674, n° 256.
2. Bacher à Tall., 17 vent. VI (7 mars 1798). *All.*, 682, p. 96.

dernier conclusum, le plus important de tous, les plénipotentiaires prévoyaient des difficultés. Les ministres de l'empereur ne se faisaient pas faute de protester contre les procédés et les insinuations de leurs adversaires, et Treilhard s'inquiétait quelque peu de ces réclamations. « Je ne sais, écrivait-il à Talleyrand, le lendemain du vote, si le plénipotentiaire impérial se dépêchera de ratifier une résolution qui à coup sûr ne plaît pas aux Autrichiens. C'est bien malgré eux qu'elle a été prise, et je crois qu'ils boudent un peu. Pour m'en assurer, j'ai fait prier M. de Metternich à dîner pour demain. Il m'a répondu qu'il acceptait avec plaisir [1]. » C'est à ce dîner qu'on apprit par Boccardi, le ministre de la République ligurienne accrédité auprès de la légation française, la résolution de Metternich d'envoyer la note sans l'approuver, ni la désapprouver. En effet, le conclusum du 11 mars fut communiqué purement et simplement, tel que le directeur de la députation, Albini, l'avait transmis au plénipotentiaire impérial. Metternich n'avait pas osé prendre sur lui de ratifier une décision si grave sans en référer à sa cour et il avait envoyé un courrier à Vienne.

Treilhard sembla d'abord prendre assez gaiement son parti de ce nouveau contre-temps. Il raillait M. de Metternich, constitué, disait-il, « facteur de dépêches » et l'accusait de « faire l'enfant »; il ne pouvait toutefois se défendre de sentir la gravité de cette affaire et d'y voir beaucoup plus une manœuvre de Cobenzl qu'une simple marque d'hésitation de Metternich. La suite de la négociation particulière entamée avec Cobenzl au sujet de l'équivalent pour l'acquisition de la totalité de la rive gauche du Rhin, le confirmait d'ailleurs dans cette opinion. Trois jours avant le vote de la députation, Cobenzl avait fait auprès de lui de nouvelles instances : le vote n'était pas assuré encore; on ne savait jusqu'à quel point il était raisonnable de se fier aux promesses des députés, et tout était à craindre de l'influence et de la mauvaise volonté de l'Autriche. Les plénipotentiaires repoussèrent pourtant ses demandes et se refusèrent à toute concession : Cobenzl dut entendre de nouveau qu'il ne pouvait être question de transporter en Italie les indemnités que le traité de Campo-Formio avait accordées à l'Autriche en Allemagne; quand il renouvela sa première proposition, de déterminer l'équivalent qui lui était dû pour la partie de la rive gauche du Rhin que la France exigeait en plus de ce qui avait été convenu avec l'empereur, et qu'il demanda de prendre cet équivalent en Italie, il lui fut répondu qu'on n'avait parlé jusque-là que de *transports d'indemnités* et non d'un *équivalent* et qu' « on ne pouvait

1. 22 vent. VI (12 mars 1798). *All.*, 674, n° 271.

lui dire le vœu du Directoire *dans le cas où il y aurait lieu* à un nouvel équivalent ». Comme Cobenzl s'indignait, non sans raison, et répliquait par quelques observations assez fortes sur les empiétements de la République et de ses alliés : « Si vous voulez, repartit Treilhard fort gaiement, nous ferons un mémoire de toutes vos acquisitions, que d'autres nomment usurpations; nous n'oublierons pas la Pologne, et nous compterons ensuite [1] ». Le lendemain, Cobenzl marqua dans une note les prétentions de sa cour : il demandait, au lieu de la ligne de l'Adige qui lui avait été laissée à Campo-Formio, la ligne du Mincio, comme équivalent de l'agrandissement nouveau de la France sur la rive gauche du Rhin au nord de la Nette [2]; mais il ne reçut des plénipotentiaires français aucune réponse.

Si l'on traitait aussi légèrement le ministre d'Autriche avant d'avoir acquis de la députation la frontière du Rhin, il ne pouvait compter sur beaucoup de ménagements, au moment où la légation française, satisfaite sur ce point, et satisfaite grâce à l'intervention de la Prusse, n'avait plus à attendre que la ratification de l'empereur. Talleyrand n'était pas d'avis de l'attendre longtemps; il estimait que « si Metternich balançait, les plénipotentiaires ne devaient pas manquer de faire usage de l'ultimatum qu'on destinait peu auparavant à la députation, en ayant soin de le diriger spécialement contre le chef de l'Empire, afin d'exciter contre lui les membres du corps germanique effrayés d'un refus dont les suites retomberaient sur eux [3] ». Il persistait d'ailleurs à ne pas croire à une longue résistance de l'Autriche; aussi n'était-il en aucune façon disposé à acheter l'adhésion de l'empereur au dernier conclusum de la députation; il ne cessait de le répéter aux plénipotentiaires : « Vous demandez si nous voulons augmenter l'équivalent de l'Autriche pour nous assurer de son consentement à la cession de la rive gauche : non; mais nous consentons, nous persistons, nous travaillons pour qu'elle obtienne tout ce qui lui a été promis par le traité de Campo-Formio (le traité de Campo-Formio interprété, voulait dire Talleyrand)... Cette part est déjà trop belle pour que nous ayons

1. Treilhard à Tall., 17 vent. VI (7 mars 1798). *All.*, 674, n° 260. — Ce sont à peu près les termes mêmes des *Instructions :* « Les plénipotentiaires insisteront sur ce que l'accroissement de territoire qui est résulté des partages de la Pologne pour la Russie, l'Autriche et la Prusse, était dans le système de l'Europe un équivalent anticipé de celui que la France a obtenu depuis, en n'oubliant pas de noter la différence qui existe entre un partage qui est une véritable usurpation et des réunions légitimées par l'agression et la victoire. » (Mémoire n° 5. *All.*, 674, n° 12.)

2. *All.*, 674, n° 263.

3. Tall. aux plén., 25 vent. VI (15 mars 1798). *All.*, 674, n° 279.

l'idée d'y rien ajouter. L'importance que l'Autriche attachait depuis plus d'un siècle à la possession de Saltzbourg est témoin qu'elle en connaît tout le prix : elle joue son jeu en dissimulant sa satisfaction et en exprimant de nouveaux désirs [1]. » « Vos Autrichiens, ajoutait-il quelques jours après, deviendront moins exigeants à mesure qu'ils s'apercevront que nous pouvons nous passer d'eux; » en attendant, « des paroles, des assurances, des cajoleries jusqu'à ce que la ratification pure et simple soit arrivée [2]; » mais de concessions, point.

Treilhard et Bonnier, aux cajoleries près, suivaient fidèlement ces instructions. La réponse de Thugut au courrier de Metternich arriva le 18 mars; c'était le jeune Metternich qui l'apportait à son père. Dès le lendemain, Cobenzl, accompagné de Lehrbach, alla trouver la légation française : ils étaient autorisés à « voter pour la cession entière de la rive gauche, et ne demandaient qu'une déclaration écrite des ministres de la République, portant assurance à l'Autriche de son équivalent pour l'excédent de limites, conformément au traité de Campo-Formio ». C'était un pas en arrière : il ne s'agissait plus ni de la ligne de l'Oglio avec les Légations et les îles Ioniennes [3], que proposait Thugut à la fin de janvier, ni même de la ligne du Mincio dont se contentait Cobenzl au commencement de mars; l'Autriche ne demandait plus que la reconnaissance du principe de l'équivalent. Dans aucun de leurs entretiens avec Cobenzl, malgré l'insistance du ministre autrichien, les plénipotentiaires n'avaient formellement reconnu ce principe que leurs instructions repoussaient absolument [4]; ils avaient été même jusqu'à lui soutenir, dans leur dernière conférence, que jamais il n'en avait été question entre eux, et tout en reconnaissant qu'on finirait par « se contenter de bien peu de chose pour cet équivalent prétendu », ils n'étaient pas disposés à accorder même ce peu. « Nous avons rappelé à M. de Cobenzl, écrivirent-ils à Talleyrand après ce nouvel entretien, que la cession en Bavière était un équivalent anticipé, et que même, à proprement parler, nous n'avions pas fait d'acquisitions nouvelles, puisque nous étions depuis trois ans en possession de ce que la députation avait cédé [5]. » Cobenzl jugea cet argument « un paradoxe absurde », et on le conçoit aisé-

1. Tall. à Treilhard, 19 vent. VI (9 mars 1798). *All.*, 674, n° 265.
2. Tall. à Treilhard, 5 germ. VI (25 mars 1798). *All.*, 675, n° 7.
3. Je n'ai trouvé dans aucune des dépêches des plénipotentiaires français que Cobenzl leur eût parlé des îles Ioniennes, comme il le dit dans une lettre du 27 avril. (Vivenot, *Rast. Cong.*, 175.)
4. M. Hüffer me paraît faire une légère erreur, quand il dit (*Rast. Cong.*, I, p. 205) que les Français refusèrent cette fois à Cobenzl ce qu'ils lui avaient accordé quelques semaines auparavant.
5. Les plén. à Tall., 2 germ. VI (22 mars 1798). *All.*, 675, n° 2.

ment; il n'eut garde d'ailleurs de formuler son opinion aussi nettement devant ses adversaires, et l'entretien continua sur un ton assez calme. On en vint à parler de la Prusse; les ministres de l'empereur parurent adoucis à son égard; ils consentirent à ce qu'elle reçût une stricte indemnité pour ce qu'elle perdrait sur la rive gauche du Rhin, ce qu'ils avaient constamment refusé auparavant; quant à l'équivalent qu'elle demandait pour l'accroissement de puissance qu'elle supposait accordée à l'Autriche par les articles secrets de Campo-Formio, ils déclarèrent « qu'ils seraient d'accord d'une augmentation pour la Prusse, s'il y avait en effet augmentation pour l'Autriche, mais qu'au lieu d'avoir accru sa puissance, elle l'avait affaiblie ». — « Je vois avec plaisir, répliqua Treilhard, que nous sommes d'accord sur les principes, et qu'il n'y a par conséquent que des points de fait à vérifier entre nous, ce qui facilitera beaucoup les rapprochements [1]. » Pour vérifier ces points de fait, Cobenzl envoya le lendemain à la légation française l'évaluation des pertes et des acquisitions de l'Autriche [2].

Treilhard se déclarait « plus content de l'Autriche que par le passé » : il n'y avait pourtant aucune chance de s'accorder, ni sur le principe de l'équivalent, ni sur son application, et il était aisé de s'apercevoir que l'empereur n'était pas disposé à ratifier gratuitement le conclusum de la députation; il fallait donc chercher d'autres moyens d'accommodement. Tandis qu'à Rastadt Français et Autrichiens discutaient péniblement, Talleyrand méditait un nouveau plan. Le Directoire y eut-il quelque part? On ne saurait l'affirmer; mais il en eut assurément la primeur et en dut approuver le fond et la forme, car le rapport que lui fit le ministre [3] fut envoyé sans notable changement aux plénipotentiaires sous forme d'instruction. Probablement, y était-il dit, avant de consentir à ratifier le conclusum de la députation, l'empereur exigera que son équivalent soit déterminé. On peut, si l'on veut, continuer de chicaner; « mais peut-être serait-il plus expéditif et plus sûr en cette circonstance de se montrer complaisant, de promettre à l'Autriche appui et concours pour lui faire obtenir ce surplus d'indemnité, en se réservant d'ameuter contre ce nouvel accroissement de la domination autrichienne et la Prusse et les principaux membres du corps germanique, et d'étayer sous main leur opposition. Témoigner en apparence toute volonté d'appuyer des

1. Les plén. à Tall., *ibid.*, et Treilhard à Tall., 30 vent. VI (20 mars 1798). *All.*, 674, n° 293.

2. M. de Sybel a publié le rapport de Cobenzl à Thugut (27 mars), sur ce point de la négociation. Trad. Dosquet, V, 441.

3. *All.*, 675, n° 238, s. d.

demandes; entrer en discussion; évaluer; convenir de tel ou tel objet, mais avant toute stipulation ou déclaration officielle quelconque, exiger la ratification impériale, obtenir avec Mayence et Castel, qui sont déjà obtenus, avec le pont et le fort de Kehl qui doivent l'être, *un arrondissement convenable de territoire à la rive droite du Rhin,* ainsi que la démolition d'Ehrenbreitstein. Quand ces points seront convenus, travailler dans un sens opposé à ce qu'on aura promis, et forcer, par l'Empire, l'empereur à se contenter des avantages que lui assure le traité de Campo-Formio [1]. »

Le rapport au Directoire concluait d'une façon plus frappante : « Je me résume, disait Talleyrand. Pour accélérer la ratification du chef de l'Empire, il faut sans scrupule le tromper un peu. »

Il n'aurait pas été sans intérêt de voir les plénipotentiaires à l'œuvre et de connaître quel succès eût pu avoir une si délicate entreprise. Treilhard n'en augurait pas trop bien : « Promettre plus qu'on ne veut tenir, répondit-il sèchement : ce moyen n'est pas sans inconvénients [2]. » On conçoit en effet malaisément que l'Autriche se fût laissé prendre à un piège aussi grossier; Treilhard et Bonnier d'ailleurs n'eurent pas à tenter l'aventure. Ils avaient trouvé déjà, ou plutôt quelques amis, grands docteurs en droit germanique, leur avaient suggéré une solution beaucoup plus simple à la question de la ratification, qui était de la considérer comme obtenue, et de ne pas s'en inquiéter davantage : « Comme il n'y a pas d'improbation de la part du ministre impérial, disait Treilhard, ni un seul mot qui annonce une non-adhésion, il est, ce me semble, très sage de prendre le fait de la transmission pour une adhésion tacite; en général celui qui n'improuve pas, approuve [3], » et Albini citait plusieurs exemples mémorables de pareilles approbations. La députation aurait pu ne pas partager ces opinions particulières, mais elle avait été si bien préparée que, lorsqu'à la séance suivante, le 17, le directeur énonça cette théorie des « adhésions tacites », « plusieurs dirent oui, per-

1. Tall. aux plén., 1 germ. VI (21 mars 1798). *All.*, 675, n° 1.
2. Treilhard à Tall., 9 germ. VI (26 mars 1798). *All.*, 675, n° 8.
3. Treilhard à Tall., 26 vent. VI (16 mars 1798). *All.*, 674, n° 285. — Treilhard prétendait trouver dans les Instructions de la députation la justification de sa théorie : « Tout arrêté pris par la députation, était-il dit, sera porté à la connaissance de la respectable mission impériale, par la voie du Directoire de Mayence, ou bien d'une subdéputation, et de la même manière, *on conviendra avec elle d'une opinion commune, pour que, par l'organe de la mission de S. M. impériale, les objets arrêtés d'un commun accord soient insinués à la mission française.* » — « Vous voyez, ajoutait Treilhard, que la respectable mission impériale ne doit insinuer à la mission française que ce qui est *arrêté d'un commun accord.* D'où il suit évidemment que la transmission de la note en contient l'approbation. » 12 germ. VI (1er avril 1798).

sonne ne dit non, le ministre d'Autriche se tut, et il n'en fut plus question. » Bonnier eut bien quelques doutes rétrospectifs sur la valeur de cette argumentation ; il discuta avec Treilhard et consulta Metternich ; mais l'assentiment du Directoire, qui survint, apaisa ses scrupules. Les quelques journaux qui « affectèrent d'annoncer que le ministre impérial n'avait pas ratifié le conclusum » furent rappelés à la vérité, et il demeura acquis pour le gouvernement français que, « quoiqu'on eût mis beaucoup de prix au vote de l'Autriche pour la cession, cette cession existait sans ce vote [1] ».

RAYMOND KŒCHLIN,
Membre du Groupe d'histoire
et de diplomatie.

(*Sera continué.*)

1. Treilhard à Tall., 30 vent. VI (20 mars 1798). *All.*, 674, n° 293.

DE L'APPLICATION DES LOIS MÉTROPOLITAINES A L'ALGÉRIE

A PROPOS DE LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884.

On discute depuis longtemps en droit public (presque depuis 1830) la question de savoir si c'est au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif qu'il appartient de légiférer en Algérie.

Dans l'état actuel du droit la situation est celle-ci : d'une part on considère que l'ordonnance du 22 juillet 1834, en organisant la justice française en Algérie, a consacré l'annexion, et qu'ainsi l'ensemble de la législation métropolitaine, telle qu'elle existait alors, y est devenue applicable; or la loi du 24 avril 1833 disposait que les établissements français en Afrique seraient régis par ordonnances royales. Il en résulte donc que le pouvoir exécutif peut légiférer dans les départements algériens au moyen de décrets. Mais d'autre part le législateur, sans prendre à cet égard une mesure radicale, manifeste sans cesse son désir de placer l'Algérie sous le régime législatif en insérant très souvent dans les lois qu'il vote un article final qui applique son œuvre de l'autre côté de la Méditerranée avec ou sans réserves.

Cette pratique présente un double inconvénient. Le premier consiste à introduire un défaut choquant d'unité dans les sources du droit en Algérie, les mêmes matières étant réglées tantôt par des décrets, tantôt par des lois, et à soulever la question embarrassante de savoir si le pouvoir général de légiférer que le chef de l'État tient de la loi de 1833 se trouve limité dans les matières que le Parlement a trouvé bon de régler législativement. Le second tient à la difficulté, disons mieux, à l'impossibilité d'appliquer intégralement les lois métropolitaines à une région qu'on a dû doter par la force des choses d'une législation spéciale sur bien des points.

Quelques exemples tirés de l'application de la loi municipale du 5 avril 1884 à l'Algérie rendront palpable le double inconvénient que nous signalons.

Jusqu'à ces dernières années toutes les fois qu'une loi de quelque importance était votée par le Parlement, un décret la suivait qui, s'inspirant des modifications apportées par elle à la législation géné-

rale de la France, modifiait dans le même esprit la législation de l'Algérie. Ce système fut notamment suivi en matière d'administration départementale et d'administration communale. Mais depuis quelque temps, en cette dernière matière surtout, les chambres n'ont pas continué au pouvoir exécutif la confiance à laquelle elles l'avaient accoutumé sous ce rapport depuis de longues années et, adoptant la méthode que nous critiquons, elles ont tenu à déclarer elles-mêmes certaines lois applicables à l'Algérie. C'est ce qui eut lieu pour celles du 12 août 1876 et du 28 mars 1882 sur la nomination des maires et pour celle du 5 avril 1882 sur les plus imposés. Les objets de ces lois étaient fort simples et leur application ne présentait pas de complication; dans de telles conditions la manière de faire du législateur n'offrait pas grand inconvénient. Mais il n'a pas hésité à suivre le même système lors de la confection de la grande loi municipale du 5 avril 1884. Or, dans les matières traitées par cette loi, la complication ne fait pas défaut, et il n'eût peut-être pas été superflu de les soumettre à une étude approfondie et d'en adopter une réglementation en harmonie avec la législation spéciale de l'Algérie. C'est ainsi que l'on avait procédé en matière départementale. Le décret du 23 septembre 1875 avait réglementé les conseils généraux algériens d'une manière analogue à celle dont la loi du 10 août 1871 avait réglementé les conseils généraux français; mais la loi elle-même était demeurée étrangère à l'Algérie et le pouvoir exécutif avait eu toute latitude en s'inspirant de l'esprit de cette loi pour faire sur la même matière un décret, dont le texte fût en harmonie avec la législation spéciale de la région.

En 1884, au contraire, l'article 164 [1] de la loi municipale, qui la déclare applicable à l'Algérie sous certaines réserves, n'a été l'objet d'aucune préparation apparente : introduit et remanié plusieurs fois par voie d'amendements, il ne donna lieu dans les travaux préparatoires qu'à des explications très incomplètes, et les doutes qui s'élèvent sur la manière dont il doit être interprété font pleinement ressortir l'impossibilité de déclarer une loi de quelque importance intégralement

1. Loi du 5 avril 1884, art. 164 : La présente loi est applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie sous réserves des dispositions actuellement en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges, aliénations et partages, et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes.

Par dérogation aux articles 5 et 6 de la présente loi, les érections de communes, les changements projetés à la circonscription territoriale des communes, quand ils devront avoir pour effet de modifier les limites d'un arrondissement, seront décidés par décret pris après avis du conseil général.

Par dérogation à l'article 74, les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des indemnités de fonctions, sauf approbation du gouverneur général.

applicable à l'Algérie sans que chacune de ses dispositions ait été mise en rapport avec la législation spéciale de ce pays. En présence de la partie générale de l'article que nous venons de citer, le commentateur est amené à dire que la loi de 1884, dans toutes les parties qui ne contiennent pas d'exceptions relatives à l'Algérie, doit s'appliquer avec toutes ses conséquences aux communes de plein exercice comme à chaque commune de France. Ce résultat rigoureux et absolu du texte est-il possible dans la pratique? Ne va-t-il pas se heurter constamment à des dispositions spéciales et nécessaires de la législation de l'Algérie auxquelles le législateur n'a pas songé? C'est ce qui est bien probable [1]. Et alors l'administration se trouve obligée de choisir entre deux nécessités aussi pénibles l'une que l'autre : violer la loi, ou se résigner à des résultats absurdes.

Laissons de côté la disposition de l'article 164 qui réserve les dispositions actuellement en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, disposition qui n'a aucun sens, parce qu'il n'y a aucune différence entre les règles sur la constitution du domaine communal en France et celles qui sont établies sur le même objet en Algérie, et qu'en tout cas il n'y avait pas lieu d'en parler dans la loi de 1884, puisque cette loi est étrangère aux règles sur la constitution du domaine communal en France.

Laissons aussi de côté les difficultés qui peuvent s'élever sur le sens et sur la portée plus ou moins générale de la réserve concernant les acquisitions, échanges, aliénations et partages [2].

1. Et c'eût été bien pis si, au lieu du texte définitivement promulgué, on avait laissé subsister celui qui avait été adopté en première lecture à la chambre des députés (14 mai 1877) et qui déclarait la loi applicable non seulement aux communes de plein exercice, mais à toute l'Algérie d'une manière générale, oubliant qu'il y a dans la colonie 45,968,000 hectares et 2,353,243 habitants organisés d'une manière toute spéciale en communes mixtes et indigènes, qu'on eût ainsi du même coup érigées en communes de plein exercice, d'une manière peut-être un peu brusque.

D'ailleurs le procédé n'eût pas été nouveau : en 1848 on était plein des idées d'assimilation de l'Algérie au territoire français, et le texte en vigueur sur l'organisation communale de la colonie était alors l'ordonnance du 28 septembre 1847 dont l'article Ier décidait que « les centres de population pourraient être érigés « en communes lorsqu'ils auraient acquis le degré de développement nécessaire. » Un texte aussi rétrograde ne put résister à une révolution et, le 16 août 1848, le chef du pouvoir exécutif prit un arrêté ainsi conçu : « Tout le territoire civil « de l'Algérie est érigé en communes. La circonscription administrative des « communes non encore érigées sera fixée par des arrêtés ultérieurs du ministre « de la guerre. » Il est à peine besoin de dire que cet arrêté ne modifia pas en fait la marche des choses : il ne reçut que quelques applications particulières qui en étaient à vrai dire la violation, puisqu'il contenait l'érection en communes de plein exercice de tout le territoire civil, quitte à préciser ensuite par des arrêtés ministériels ce qu'on érigeait. Un décret du 8 juillet 1854 l'abrogea expressément.

2. Voir sur ces questions, Morgand, *Loi municipale,* tome II, sur l'art. 164, et

Bornons-nous à signaler quelques difficultés très simples :

La loi de 1884 ne mentionne nulle part, et cela se conçoit, le gouverneur général de l'Algérie parmi les autorités qui ont un rôle à jouer en matière d'administration municipale. Notamment en matière de réunion ou de distraction de communes, l'article 164 contient une légère modification au système général de la loi, mais ne fait aucune allusion à ce haut fonctionnaire ni à son conseil de Gouvernement. La conséquence juridique, c'est qu'il n'a plus aucune qualité pour intervenir dans les affaires de cette nature. On n'a pas hésité à repousser dans la pratique un pareil système; mais pourquoi avoir rédigé la loi de telle sorte qu'une pratique si raisonnable fût contraire à son texte?

Le décret du 18 août 1868 relatif à l'administration des indigènes par les autorités municipales avait organisé d'une manière spéciale les gardes champêtres indigènes. Ainsi leurs rapports n'étaient reçus qu'à titre de simples renseignements; ils étaient à la nomination du préfet et on n'exigeait pas qu'ils fussent *citoyens* français. Or l'article 102 de la loi de 1884 réglemente les gardes champêtres d'une manière générale et ne contient aucune réserve pour les gardes champêtres indigènes de l'Algérie. La conséquence doit en être que les communes algériennes régies par la loi de 1884 ne peuvent plus avoir que des gardes champêtres citoyens français dans les conditions de cette loi. Cela est-il pratique et désirable?

L'article 6 du même décret sur l'administration des indigènes plaçait les adjoints indigènes (maintenus en vertu du décret du 7 avril 1884) sous l'autorité immédiate du maire ou de l'adjoint spécial suivant qu'ils étaient institués au chef-lieu de la commune ou dans une section ou annexe. Or, en ce qui concerne les adjoints spéciaux, la loi de 1884 dispose dans son article 75 [1] que ces fonctionnaires remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil et peuvent être chargés de l'exécution des lois et des règlements de police dans la partie de la commune où ils sont institués, mais qu'ils *n'ont pas d'autres attributions.* Cet

Revue algérienne et tunisienne de janvier 1888 et nos suivants, articles sur les communes de plein exercice de l'Algérie sous l'empire de la loi municipale du 5 avril 1884.

1. Loi du 5 avril 1884, art. 75 : Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en conseil d'État. Cet adjoint élu par le conseil est pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions.

article est applicable à l'Algérie et la conséquence en est que les adjoints indigènes sont nécessairement placés sous l'autorité immédiate du maire, alors même que les communications seraient impossibles entre le chef-lieu de la commune et la localité où ils sont établis, et que cette impossibilité aurait donné lieu à la nomination d'un adjoint spécial dans les termes de la loi municipale.

En matière budgétaire, les difficultés sont plus graves. Le dernier alinéa de l'article 136 de la loi de 1884 dispose que « toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi » conservent leur caractère obligatoire, bien qu'elles ne figurent pas dans la nomenclature donnée par cet article. Il ne saurait donc y avoir aucune difficulté pour reconnaître le caractère obligatoire de toutes les dépenses qui résultent pour les communes algériennes de lois spéciales, telles que celle du 27 avril 1881 sur la responsabilité des communes qui reçoivent des armes, des munitions et des effets pour les habitants faisant partie de la réserve de l'armée active, de l'armée territoriale et de sa réserve. Mais que dire des dépenses dont le caractère obligatoire ne résultait que de décrets, telles que le logement des médecins de colonisation (décret du 4 novembre 1879), l'abonnement au bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie (décret du 5 mars 1859, arrêté du gouverneur général du 5 mars 1875), le salaire des gardes champêtres indigènes (si tant est qu'ils puissent encore exister)? A la raison de douter tirée du caractère limitatif des réserves insérées dans l'article 164 de la loi de 1884, s'en ajoute une toute spéciale au sujet actuel : c'est que l'article 136 qui donne la nomenclature des dépenses obligatoires ne contient, en ce qui concerne les colonies, que le § 19 qui ne parle que des dépenses résultant de lois, tandis que l'article 133, relatif aux recettes ordinaires, maintient expressément « en Algérie et dans les colonies les ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets ». Il y a là une différence de rédaction dont le résultat juridique nous paraît être d'ôter le caractère obligatoire à toutes les dépenses qui ne résultaient que de décrets spéciaux à l'Algérie. Nous doutons néanmoins que l'administration admette cette conséquence de la rédaction de la loi.

Ce ne sont là que des exemples; mais ils suffisent à montrer que la méthode législative adoptée en notre matière nécessite sans cesse l'intervention de la solution administrative, intervention qui se produit avec toute l'omnipotence de fait sinon de droit de l'ancien droit honoraire, *adjuvandi*, *vel supplendi*, *vel corrigendi juris civilis gratiâ*. Cette situation n'est-elle pas regrettable à une époque et dans un pays comme les nôtres où l'on aime la logique avant tout

et où les mœurs répugneraient avec juste raison aux conséquences extrêmes d'une institution analogue à l'ancien droit prétorien?

Le système employé par le législateur de 1884 pourrait faire naître une difficulté d'un caractère plus général, portant sur le point de savoir comment la législation des communes de plein exercice pourrait être modifiée à l'avenir.

La loi de 1833 place l'Algérie sous le régime des décrets : un décret peut donc y faire la loi; mais le peut-il en édictant des dispositions contraires à une loi véritable? C'est peu probable; et alors il faut essayer de préciser la restriction que la loi municipale a apportée au pouvoir du chef de l'État en Algérie.

Lors de la préparation de l'article 164 de la loi, tout le monde acceptait de remettre au pouvoir exécutif le soin de réglementer l'électorat spécial relatif à la représentation des indigènes dans les municipalités. Mais un différend s'était élevé sur la question de savoir si l'on devait ajouter aux mots de l'article 164 : « ... *sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes* », ceux-ci : « *lesquelles seront édictées par un décret présidentiel qui ne pourra être modifié que par une loi* ». La chambre des députés avait adopté l'addition; mais le sénat la rejeta, considérant comme anormal de donner le caractère législatif à un acte du pouvoir exécutif. Il est donc certain que, la loi de 1884 mettant par les expressions que nous venons de citer la représentation indigène complètement en dehors de son empire, celle-ci reste soumise au régime des décrets qui pourront venir par la suite en modifier la réglementation.

Mais il semble qu'il n'en est pas de même des autres matières mentionnées au § 1 de l'article 164; si l'on se reporte en effet aux termes employés par le législateur, on voit que seules les « *dispositions actuellement en vigueur* » concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, aliénations, échanges et partages sont réservées par lui. Ces dispositions actuellement en vigueur se trouvent dans des actes du pouvoir exécutif : arrêté du 4 novembre 1848, décret du 17 octobre 1858, etc. Elles paraissent depuis la loi de 1884 avoir acquis la force législative. Si, en effet, un acte du pouvoir exécutif tentait par la suite de les modifier, il violerait le texte de l'article 164, parce que les règles qu'il établirait ne pourraient pas être considérées comme visées par les mots de la loi de 1884 : « *dispositions actuellement en vigueur* ».

Ajoutez à cela que le législateur ne comprenant pas dans le même membre de phrase ces deux ordres de matières n'a pas répété les mots « *actuellement en vigueur* » en réservant les règles sur la représentation des indigènes. Il en résulte qu'à l'avenir les objets du § 1 de

l'article 164, à la différence des règles concernant la représentation des indigènes, doivent être considérées comme étant en Algérie du domaine de la loi et non des décrets, et que le législateur de 1884, qui se refusait à donner expressément à des actes du pouvoir exécutif le caractère législatif, est arrivé à le faire implicitement et inconsciemment.

Pour faire disparaître les difficultés et les anomalies de la nature de celles que nous venons de signaler, il faudrait que toutes les lois fussent entièrement revisées avant d'être appliquées à l'Algérie. Les auteurs de la constitution de 1848 avaient bien senti cette nécessité, lorsqu'ils avaient fait adopter l'article 109 d'après lequel l'Algérie devait être régie par des lois spéciales. Cette disposition a été abrogée; mais on pourrait revenir avec fruit au système qu'elle établissait, si le législateur se sentait le courage d'élaborer des lois spéciales aux départements algériens à la suite de chaque loi générale. A défaut de cette méthode, le système des décrets serait encore préférable à celui de l'application pure et simple des lois générales : les décrets préparés par le conseil d'État et par le conseil de Gouvernement donneraient des règles en harmonie avec la législation spéciale du pays et la responsabilité ministérielle serait certes suffisante pour protéger les départements algériens contre l'arbitraire. De plus on ne trouverait plus certaines matières régies par la loi et d'autres, quelquefois plus importantes, régies par de simples décrets. L'unité législative y gagnerait, et cela ne nuirait pas à la bonne expédition des affaires.

EUGÈNE GODEFROY,
Membre du Groupe de droit public et privé.

LA CONVERSION DE LA DETTE 3 P. 0/0 EN ANGLETERRE.

Le chancelier de l'Échiquier, M. Goschen, vient de faire adopter par le Parlement britannique un plan de conversion de la dette 3 p. 0/0 du Royaume-Uni.

Cette dette se compose de trois fonds distincts[1] : 1° Le 3 p. 0/0 consolidé (*Three pounds per centum consolidated annuities*) ; 2° le 3 p. 0/0 réduit (*Three pounds per centum reduced annuities*) ; 3° le 3 p. 0/0 nouveau (*Three pounds per centum new annuities*).

Le 3 p. 0/0 consolidé a été constitué en 1751 (25 Geo. 2 ch. 27), par la réunion en un seul fonds de neuf emprunts distincts s'élevant ensemble à 9,137,821 livres, en capital[2]. Six autres emprunts, émis à 3 1/2 p. 0/0, mais dont l'intérêt, aux termes de deux lois du règne précédent (23 Geo. 1, ch. 1 et 22), devait être réduit à 3 p. 0/0 à partir de 1756 et 1758, furent l'objet d'une fusion semblable et formèrent le 3 p. 0/0 réduit. Ils se montaient ensemble à 17,701,324 livres, en capital[3]. De nouveaux emprunts furent successivement incorporés dans ces deux fonds, dont le chiffre a singulièrement grossi en dépit des sacrifices faits pour leur amortissement. Le capital qu'ils représentent actuellement est évalué par la Trésorerie, pour le premier, à 323 millions; pour le second, à 69 millions sterling[4]. Le 3 p. 0/0 nouveau tire son origine de la conversion de 1844. Cette opération, due à M. Goulburn, porta sur l'ensemble des fonds 3 1/2 p. 0/0 alors existants et provenant, pour la plupart, de conversions antérieures. Les lois 7 Victoria, ch. 4 et 5 décidèrent que l'intérêt en serait servi à raison de 3 1/4 p. 0/0 jusqu'au 10 octobre 1854, et à raison de 3 p. 0/0 postérieurement à cette date. Le fonds converti en 1844 représentait alors 248,759,627 livres, en capital[5]. Il n'est plus que de 166 millions sterling[6].

Les règles relatives au remboursement de la dette et, par suite, les conditions de sa convertibilité ne sont pas les mêmes pour les trois fonds. Le

1. Chacun de ces trois fonds est coté séparément à la Bourse. Le 9 mars, avant l'exposé de M. Goschen, le 3 p. 0/0 consolidé était au cours de 101 7/8 à 102 1/8; le 3 p. 0/0 réduit et le 3 p. 0/0 nouveau, au cours de 101 1/4 à 101 3/4. Les consolidés valaient, le 23 mars, de 101 1/2 à 101 3/4; le 3 p. 0/0 réduit, de 100 5/8 à 100 7/8; le 3 p. 0/0 nouveau, de 100 1/2 à 100 3/4.

2. *Accounts relating to the public income and expenditure of Great Britain and Ireland*, 1869, 366, I. *Part* II, *Appendix* 13. p. 539.

3. *Ibid.*

4. V. *The Statist*, 17 mars 1888.

5. *Accounts, etc., loc. cit.*

6. V. *The Statist*, *loc. cit.*

National Debt act de 1870 [1] (sect. 5 et cédule 1) dispose que le 3 p. 0/0 nouveau est remboursable à toute époque à partir du 5 juillet 1873 [2]. Aux termes de la même loi, le Trésor ne peut rembourser les porteurs de consolidés ou de 3 p. 0/0 réduit qu'en les prévenant de son intention une année à l'avance, par un avis inséré dans la *Gazette de Londres* et affiché au *Stock Exchange* de Londres.

Le chancelier de l'Échiquier a dû, par suite, s'arrêter à des combinaisons différentes pour le 3 p. 0/0 nouveau et pour les anciens fonds.

A l'égard du 3 p. 0/0 nouveau, la loi laissait toute latitude au ministre. Les créanciers de l'État sont placés par le *bill* dans l'alternative de recevoir le remboursement de leur créance ou d'accepter une réduction d'intérêt. Ceux d'entre eux qui n'auront pas réclamé le remboursement dans les délais fixés par le Parlement, seront considérés comme ayant accepté la réduction d'intérêt. Ce sont les clauses classiques de toutes les lois de conversion.

La réduction d'intérêt n'est pas immédiate. Pendant une année encore, jusqu'au 5 avril 1889, l'intérêt du fonds converti restera fixé à 3 livres. Il sera ensuite de 2 livres 3/4 pendant quatorze ans, jusqu'au 5 avril 1903. A cette dernière date, il sera définitivement réduit à 2 1/2 p. 0/0. Le nouveau fonds est garanti contre toute conversion pendant trente-cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 5 avril 1923. L'opération est, on le voit, très semblable à celle dont le même fonds avait été l'objet en 1844.

Aux porteurs de consolidés et de 3 p. 0/0 réduit M. Goschen n'impose pas la conversion. On a vu les conditions auxquelles la loi subordonne le remboursement de cette partie de la dette. Dans le délai d'un an qu'on doit laisser s'écouler avant de procéder à la conversion, bien des événements peuvent se produire, de nature à modifier gravement la situation du marché des fonds publics et à compromettre toute l'opération. Cela est si vrai que le public considérait les consolidés et le 3 p. 0/0 réduit comme pratiquement, sinon légalement, inconvertibles. La conversion ne pouvait être obligatoire : elle pouvait être facultative.

M. Childers a tenté une opération de ce genre en 1884 [3]. Le Trésor offrit aux porteurs des deux anciens fonds du 2 3/4 p. 0/0 sur le pied de 102 livres au plus pour 100 livres de capital nominal, ou, à leur choix, du 2 1/2 sur le pied de 108 livres au plus. Les demandes furent moins nombreuses que ne l'avait espéré M. Childers. Il ne fut présenté à la conversion sur 62,761,000 livres que 21,648,000 livres dont 9,686,000 par les particuliers et 11,962,000 par les administrations.

La conversion de M. Goschen est facultative comme celle de M. Childers. Ce n'est pas leur refus de s'y soumettre, c'est leur assentiment que les porteurs de consolidés ou de 3 p. 0/0 réduit devront notifier à la Banque. Mais, tandis que, dans la combinaison de M. Childers, les porteurs devaient

1. 33 et 24 Vict., ch. 71. *An act for consolidating, with amendements, certain enactements relative to the national debt* (9th *aug.* 1870).

2. Le 3 p. 0/0 nouveau avait été garanti contre toute conversion, par l'acte de 1844, pendant un délai de vingt ans à dater du 5 juillet 1853.

3. Voir le *Bulletin de statistique du ministère des finances*, mai 1884, p. 610.

réaliser une prime sur le capital, dans le plan de M. Goschen, c'est au pair que les nouveaux titres seront échangés contre les anciens. Il ne résultera donc de l'opération aucune augmentation du capital de la dette, et le gouvernement en a été félicité, notamment par sir J. Lubbock, lors de la seconde lecture du *bill*. Mais, en vue de gagner l'assentiment des rentiers, on leur promet une bonification de 5 shillings par 100 livres présentées à la conversion. Cette prime de 1/4 p. 0/0 est, en quelque sorte, la rançon du privilège dont jouissent les possesseurs des deux anciens fonds d'être prévenus une année à l'avance du remboursement de leur capital. Les banquiers, dont le zèle ne peut pas être laissé sans rémunération, pourront recevoir, pour les adhésions qu'ils apporteront au nom de leurs clients, une commission de 1 shilling 6 pence p. 0/0. Enfin d'autres moyens d'action, ayant un caractère coercitif ou comminatoire, sont à la disposition du chancelier de l'Echiquier. Rien ne l'empêche de déclarer, dès à présent, son intention de rembourser. Il n'en résultera pas pour le Trésor l'obligation de s'exécuter, une fois le délai d'un an expiré. Le *bill* réserve expressément au Parlement le droit de fixer à sa guise les termes de payement, et M. Goschen a eu soin de rappeler, dans son exposé, des précédents peu rassurants pour les rentiers qui auraient été tentés de croire que le refus de la conversion impliquerait le droit d'exiger un payement immédiat.

Le projet de M. Goschen a été voté par le Parlement sans contestation, pour ainsi dire. M. Gladstone et M. Childers, en présentant quelques observations sur des points de détail, se sont défendus d'en contester le principe. On a seulement reproché à la conversion du 3 p. 0/0 de faire du tort aux rentiers, aux petits rentiers surtout, — ce qui peut être dit de toutes les conversions. On a également critiqué l'allocation de commissions aux banquiers, pour leur intervention dans l'intérêt, non de l'État, mais des rentiers. A ces objections, M. Goschen a répondu, victorieusement, qu'il est du devoir strict du gouvernement de ne pas servir aux rentiers, aux dépens des contribuables, un intérêt plus élevé que celui auquel l'État peut emprunter. L'économie résultant de la conversion sera d'ailleurs considérable. Elle sera pour le 3 p. 0/0 nouveau seulement de 410,000 livres jusqu'en 1903 et 820,000 livres après cette date. Si les consolidés et le 3 p. 0/0 réduit sont également convertis, l'économie s'élèvera jusqu'en 1903 à 1,400,000 livres et à 2,800,000 livres après cette date.

L'accueil fait à la conversion dans le public n'a pas été moins favorable. On a loué une entreprise qui aboutit à la fusion des divers 3 p. 0/0 en un grand fonds dont le marché sera facile et étendu. Les banquiers estimaient, au surplus, que l'heure de la conversion était venue. En réalité, dès le commencement de la seconde quinzaine de mars, la Bourse a considéré la conversion comme un fait accompli [1].

AUGUSTE ARNAUNÉ,
Directeur du Groupe de finances
et d'économie politique.

1. Voir, page 292, note 1, les cours avant et après l'exposé de M. Goschen.

CORRESPONDANCE.

L'ACTION ÉDUCATRICE DES PUISSANCES ÉTRANGÈRES AU JAPON.

Le Japon moderne n'a pas trente ans. L'empire du Soleil-Levant était en 1850 tel que l'avait laissé Yéyas au commencement du XVIIe siècle. La dynastie des *shogun* Tohugawa marque pour le Japon une période de paix relative, mais aussi de stagnation parfaite; c'est le règne du rite. Tout y est minutieusement réglementé, les actes du pouvoir, ceux du peuple, ceux de la famille et jusqu'aux relations les plus passagères et les plus intimes de la vie, ajoutons les moins avouables selon nos mœurs. Il y a rite et cérémonial à tout et nul ne songe qu'il s'y puisse soustraire : de là l'ordre parfait dans l'État et l'engourdissement général chez les individus.

Trente ans, pour une nation, c'est l'extrême jeunesse; mais le Japon est un enfant prodige. Paul Bert, peu de jours avant sa mort, écrivait à l'un de ses amis et collègues de l'Académie des sciences pour lui proposer d'étudier l'application de la force des courants fluviaux à l'éclairage de la ville de Ha-noï. « Si nous réussissons, disait-il en terminant, nous serons en avance, au Tonkin, non seulement sur Londres, mais même sur le Japon [1]. »

Quoi qu'il en soit, l'enfant, si précoce qu'il fût, a eu des maîtres qui ont guidé sa première éducation, quand ce n'aurait été que pour quelques années. Quels ont été les précepteurs du Japon et quelle a été, quelle peut être encore la part de chacun d'eux dans l'œuvre éducatrice? C'est ce que nous allons rechercher et nous efforcer de déterminer dans cette étude.

Les principales branches de connaissances par lesquelles l'éducation européenne a pénétré au Japon sont celles qui se rattachent à l'art militaire, à la marine, à la médecine, au droit et à la jurisprudence. Ce n'est guère qu'au profit de ces quatre ordres d'enseignement, et plus particulièrement des deux premiers, que des missions spéciales ont été constituées avec des éléments européens et ont fonctionné régulièrement pendant un certain

1. Cette lettre a été publiée par plusieurs journaux parisiens quelques jours après la mort de Paul Bert. Nous n'avons peut-être pas reproduit avec une exactitude parfaite les termes de la lettre que nous n'avons pas sous les yeux. Mais nous pouvons garantir le sens de la phrase citée qui nous avait frappé.

nombre d'années. Il reste encore de ces institutions quelques débris, mais qui ne sauraient donner qu'une assez vague idée de ce qu'elles ont été. En dehors d'elles, le Japon a bien demandé à l'étranger, surtout dans les premiers temps de sa renaissance, des professeurs de différentes marques pour venir occuper dans ses écoles des chaires de mathématiques, de sciences exactes ou naturelles et de langues vivantes; mais ceux-ci, quel que fût leur nombre, étaient des individualités isolées et ne constituaient pas des groupes capables de laisser sur leur passage au service japonais une empreinte durable d'influence nationale. En outre, quelques fonctionnaires étrangers ont eu place çà et là dans les administrations impériales; mais les Japonais en ont, avec un soin jaloux, toujours réduit le nombre au strict nécessaire. Ils les ont confinés, à quelques rares exceptions près, dans les emplois subalternes, inventant pour eux une sorte de situation bâtarde qui ne leur permet de prendre ni rang ni autorité et où ils savent à peine ce qu'ils sont eux-mêmes et à quel titre ils servent; cela n'empêche pas de tirer de leur savoir et de leurs capacités tout ce qu'ils peuvent donner.

En ce qui regarde l'éducation commerciale, les Japonais n'ont eu guère besoin de nos enseignements; ils auraient pu néanmoins et pourraient encore prendre auprès des négociants européens des leçons de crédit et surtout de cette bonne foi à laquelle ils paraissent assez réfractaires et qui est pourtant si nécessaire au développement normal du commerce d'une nation. Au point de vue de l'union des intérêts et des forces commerciales ou industrielles, en un mot des syndicats, ils sont eux-mêmes passés maitres et pourraient au besoin nous servir de modèles, si leurs syndicats ne dégénéraient parfois en véritables coalitions, aussi inconsidérées dans la pratique que moralement peu recommandables. Dans la banque ils n'ont eu qu'à suivre les préceptes des Chinois. Mais, comme la science du maniement des fonds est affaire de tempérament et de race, les Japonais n'y égaleront jamais leurs voisins.

I

C'est au point de vue militaire que l'éducation européenne s'est manifestée au Japon avec le plus d'éclat; c'est dans l'organisation de l'armée que les résultats les plus sérieux ont été obtenus. L'armée japonaise est bien aujourd'hui constituée à l'européenne dans tous ses rouages, dans son esprit et dans sa tenue, au fond et à l'extérieur. On n'en saurait peut-être dire autant avec une égale assurance d'aucune des autres institutions du pays. Plusieurs ont, sans doute, un aspect européen qui frappe à première vue, mais elles n'ont, en quelque sorte d'européen que l'habit ou plutôt le déguisement. Rien de pareil pour l'armée japonaise qui s'est, pour ainsi dire, dépouillée de tout son *orient* et qui représente, toute proportion gardée et grâce à sa situation insulaire, une force assez imposante. Tout le mérite en revient à une mission française, dont les membres ont apporté avec eux à cette extrémité du monde les principes d'honneur et de désintéressement et les habitudes de travail qui caractérisent nos officiers. C'est aussi à cette mission militaire que nous devons la plus large part du prestige qui nous a

longtemps entourés au Japon et dont il nous reste bien encore quelques épaves.

La première mission militaire envoyée par le gouvernement français pour entreprendre l'organisation de l'armée japonaise débarqua au Japon en 1867. Elle avait déjà obtenu des résultats appréciables, lorsque les tristes événements de 1870 vinrent interrompre son œuvre. L'orage passé, le gouvernement japonais d'alors eut la sagesse de comprendre que la fortune contraire à nos armes et notre échec dans la lutte n'étaient pas des preuves d'un vice fondamental, ni même d'une infériorité de la France dans l'ordre militaire et que la capacité de nos officiers, en tant qu'instructeurs, n'était par là nullement entachée. Dès 1872, une nouvelle mission française, sous les ordres du lieutenant-colonel Marguerie, fut chargée d'achever l'œuvre si brusquement interrompue. Deux ans plus tard, le commandement passa aux mains du lieutenant-colonel Munier [1]. C'était alors à l'extrémité de l'Asie comme un lumineux rayon de l'armée française qui vivifiait et engendrait, pour ainsi dire, l'armée japonaise, infusant en elle avec une infatigable activité nos principes et nos vertus militaires, infiltrant l'esprit de notre propre armée dans tous ses membres et la façonnant à son image. En 1877, la mission se composait de quinze officiers et de onze sous-officiers [2]. Que reste-t-il aujourd'hui de ce brillant état-major français? Deux officiers [3] de grand mérite, un chef de musique [4] et un adjudant maître d'armes composent toute la mission actuelle [5]. Mais le cachet français a été mis sur l'armée japonaise; et, quoi que l'on fasse, comme c'est le premier moule dans lequel elle ait été fondue, l'empreinte, si peu qu'ait duré l'opération, ne s'effacera pas de longtemps.

A vrai dire, l'existence de notre mission militaire, même réduite à un effectif si restreint, semble menacée. Les Japonais ont une impatience marquée de se mettre hors de tutelle, et l'influence allemande, qui, depuis quelque temps, exerce une sorte d'hypnotisme sur le gouvernement japonais, ne pouvait assurément pas laisser hors de sa portée les choses militaires. Une mission allemande a été chargée d'une partie des services d'instruction du département de la guerre; pendant plusieurs années elle est restée à peu près d'égale force avec ce qui restait de la nôtre; mais l'équilibre tend à se déplacer à son profit. Ajoutons que, dans tous les cas, il ne nous semble pas que ce soit au profit réel de l'armée japonaise. Les Japonais ne se soucient plus guère des enseignements de nos officiers, se croyant sans doute en état d'y suppléer par eux-mêmes; mais l'instruction

1. C'est ce même officier qui, devenu général, s'est distingué au Tonkin. Sa promotion au grade de général de division est récente; nous l'avons apprise au moment même où nous écrivions ces lignes et nous en avons éprouvé d'autant plus de satisfaction qu'il a laissé au Japon d'excellents souvenirs.

2. G. Bousquet, *Le Japon de nos jours*, tome II, chapitre XVI, § I.

3. MM. le commandant Berthaut et le capitaine de Villaret.

4. M. Leroux.

5. Lorsque la mission actuelle a été appelée au Japon, il y avait quatre ans que la précédente en était partie.

militaire allemande ne leur agrée pas davantage; école pour école, ils préféreraient encore la nôtre qui du moins s'harmonise mieux avec leur première éducation. Du passage des officiers allemands parmi eux il pourrait bien au bout du compte ne rester, dans quelques années, d'autre trace que les hautes casquettes cylindriques dont sont coiffés certains corps et qui contrastent singulièrement, à la parade, avec l'élégant képi français que porte encore une partie de la troupe.

En ce qui concerne la participation des Européens à la formation de la marine japonaise, il convient avant tout d'établir une distinction entre le matériel naval et l'instruction théorique et pratique des officiers de vaisseau et du personnel de la flotte. Si l'Angleterre a eu un rôle presque exclusif dans l'organisation et la première direction des écoles de marine, la France semble au contraire avoir pris la part la plus large, nous ne dirons pas à la fourniture industrielle du matériel, mais à l'établissement des arsenaux et par conséquent à l'éducation des Japonais dans l'art compliqué de la construction des navires et des engins maritimes. Témoin l'arsenal de Yokoska, fondé en 1867 par M. Verny, dont il est l'œuvre pour ainsi dire personnelle. Cet habile ingénieur en a gardé la direction jusqu'à la fin de 1875 : par son patriotisme autant que par son savoir, il avait su en faire comme un petit groupe colonial français sur la côte du Japon. C'est peut-être aussi ce cachet spécial qui, en portant ombrage au gouvernement japonais, l'a déterminé à soustraire prématurément l'arsenal à toute haute direction européenne. Mais huit ans avaient suffi à notre compatriote pour imprimer à ce vaste établissement un caractère si français qu'on en retrouve encore les vestiges dans le délabrement où les Japonais l'ont laissé tomber. En fait d'autorité européenne, il n'y a plus à Yokoska qu'un ingénieur italien; il s'y maintient à la condition de s'effacer complètement au profit d'indigènes qui ne le valent assurément pas et auxquels il laisse néanmoins tout le mérite des conseils qu'il leur donne.

Vers la fin de 1886, c'est-à-dire dix ans après le départ de M. Verny, le gouvernement japonais engagea à son service un ingénieur de la marine française, M. Bertin, dont la haute capacité et l'expérience éprouvée sont unanimement reconnues. Ce savant ingénieur peut sans doute contribuer au prestige de notre pavillon dans ce pays; mais il ne saurait, quelle que soit d'ailleurs sa bonne volonté, ressusciter, au point de vue de l'influence nationale, l'œuvre trop tôt interrompue de M. Verny; sa situation même s'y oppose. M. Verny était chef d'usine; il avait une petite armée sous ses ordres et sous la main un état-major composé de trente employés français, dont deux ingénieurs, et de cinquante-six officiers japonais[1]. M. Bertin est conseiller du ministère de la marine : il a ou doit avoir l'oreille du ministre; mais son influence est isolée, elle ne peut former groupe autour d'elle.

1. G. Bousquet, *le Japon de nos jours.*

II

Après la révolution, lorsque les anciennes institutions s'étaient effondrées dans le tourbillon social que produisit la chute du *Shogun* et qu'il fallut songer à les remplacer par une législation nouvelle, ce fut le droit français qui apparut au pouvoir sorti de ces ruines comme la législation par excellence. Le mot d'ordre de la réforme fut dès lors l'adaptation du code Napoléon à l'empire du Soleil-Levant. Les Japonais n'avaient pas songé que les lois civiles d'un pays sont des lois de race au premier chef, qu'elles sont pour ainsi dire dans le sang de la nation et qu'on ne les renouvelle pas comme l'armement d'une flotte, ni même comme la forme d'un gouvernement. Leurs hommes d'État n'auraient pas voulu croire alors, et dans leur fougue de destruction, ils auraient peut-être encore peine à comprendre aujourd'hui que ce même code Napoléon, auquel ils rendaient un si juste hommage, n'est pas une nouveauté sortie de notre grande révolution et que, de l'ancien régime, ce qui a le mieux surnagé dans la tempête de 89, c'est le corps de nos lois civiles rassemblées dans ce code, héritier direct des coutumes de Paris et d'Orléans. Ils doivent pourtant commencer à reconnaître leur erreur, tant est imparfaite et encore incomplète, depuis plus de quinze ans qu'ils y travaillent, leur œuvre de réforme législative. C'est un chaos dans lequel ils se débattent confusément et qui leur réserve à chaque pas de cruelles surprises.

Ils ont commis une seconde faute en ne s'en tenant pas à leur idée primitive, et au type adopté dès le début. A l'origine, le droit français fut seul en honneur et il n'y avait au Japon d'autre école de droit que celles que dirigèrent M. Bousquet, puis M. Boissonnade, professeur agrégé de la faculté de Paris. Les jeunes Japonais que leur gouvernement envoyait en Europe pour étudier le droit venaient tous s'asseoir sur les bancs de nos facultés; ils en sont la plupart revenus licenciés et quelques-uns même docteurs. Mais malheureusement le droit et la législation n'échappent pas à la fatalité générale des influences contraires dont le jeu est si funeste à ce pays. Il est à craindre que le système juridique du Japon ne tende à devenir de plus en plus dans son ensemble un enchevêtrement confus de toutes les législations, malgré les louables efforts de notre savant compatriote, M. Boissonnade, pour lui conserver le caractère français, ou du moins latin. On comprendra sans peine ce qu'un pareil édifice peut avoir de vicieux dans ses fondements, si l'on songe seulement aux différences qui existent entre la procédure des pays latins et celle des anglo-saxons. L'enseignement du droit suit le même sort que la législation; les étudiants apprennent aujourd'hui tant de droits différents dans les écoles du Japon que c'est à se demander s'ils ne travaillent pas à une Tour de Babel d'un nouveau genre.

Une école de médecine existait autrefois à Nagasaki sous la direction de maîtres hollandais. Après la restauration impériale elle a été transférée à Yédo (aujourd'hui Tokio). Dès ce moment, l'enseignement médical a été confié à des professeurs allemands. Il est inutile d'ajouter que rien n'y a été

changé depuis lors, l'école de médecine s'étant ainsi trouvée dans le courant du gouvernement actuel. Toutefois, depuis quelques années, certains médecins indigènes formés à cette école ont complété avec succès leurs études en Allemagne; on les dit assez habiles, plusieurs commencent à professer, et nul doute qu'avec le temps ils n'éliminent même les Allemands des chaires qu'ils occupent encore.

Les Japonais ont, nous l'avons vu, demandé à l'Occident moins de fonctionnaires que de professeurs. Ils ont voulu rester comme des élèves externes à l'école de l'Europe, entendant la leçon sans subir la direction. A vrai dire, ils se sont payés de mots et il suffit, pour s'en rendre compte, de regarder autour de soi. Ils se sont fait une étrange illusion en se flattant d'échapper à l'influence étrangère parce qu'ils écartaient les étrangers des hauts emplois et n'accordaient à ceux qu'ils étaient bien forcés d'introduire dans leurs administrations qu'une autorité dérisoire et toujours subordonnée à leur *veto*. Il n'est douteux pour personne que le gouvernement japonais, qu'il en convienne ou non, est aujourd'hui dans la main de l'Allemagne. Mais ce qui frappe surtout, c'est qu'il ne subit pas à son corps défendant l'influence autoritaire du chancelier de fer; c'est volontairement et par engouement qu'il se livre à lui. Le moyen de réagir, tant que le pouvoir appartiendra à des gens qui se jettent tête baissée dans ce courant? Mais l'état politique intérieur, comme le sol du Japon, est un terrain volcanique; le pouvoir peut être ébranlé d'un jour à l'autre; partant, on est en droit de se demander si l'influence allemande repose ici sur une base bien solide. Quoi qu'il en soit, depuis qu'elle existe, les Allemands en ont tiré plus d'un profit, sous forme de concessions, de commandes industrielles et peut-être d'avantages plus appréciables encore qui se révéleront un jour; ils ont réussi à introduire plus ou moins ouvertement des hommes à eux dans tous les rouages de l'État. Ils gagnent à chaque heure du terrain et peu à peu cette influence, encore précaire, prendra, si quelque événement fortuit n'y vient couper court, de la solidité. L'Allemagne dans les pays d'outre-mer ne travaille guère pour la gloire.

Un des coups les plus habiles, en ce genre de diplomatie, fut l'apposition, j'allais écrire l'imposition, auprès de la cour impériale d'un grand chambellan de race teutonique, chargé d'enseigner au mikado et à son entourage les belles manières. C'est à coup sûr un atout maître dans le jeu de l'Allemagne; mais le Japon a-t-il été bien inspiré et s'est-il adressé à la bonne porte? Il est permis d'en douter : c'est la mode berlinoise qui fait fureur parmi les dames de la cour, aujourd'hui persuadées que les grands faiseurs parisiens n'en sont que de vulgaires imitateurs. Le reste doit être à l'avenant.

Il n'y a pas, il faut en convenir, que des Allemands dans les administrations japonaises. On y compte aussi un certain nombre d'Anglais et d'Américains, ici un Autrichien, là un Italien, d'autres encore. Mais leur influence est bien éclipsée par celle des agents plus ou moins directs du prince de Bismarck.

Quant à nous, en dehors du professorat sous ses aspects divers et à part

deux hauts personnages déjà nommés, MM. Bertin et Boissonnade, conseillers, l'un du ministère de la marine, l'autre du ministère de la justice, nous n'avons qu'une participation à peu près nulle dans le gouvernement japonais. Si l'on rencontre çà et là un employé français dans un ministère, il y est à titre de professeur et son rôle se borne à enseigner le français à quelques fonctionnaires. Est-ce là une situation bien lamentable et devons-nous, coûte que coûte, y chercher remède? C'est sans doute quelque chose d'avoir un œil dans l'administration et une main dans le gouvernement d'un pays sur lequel on entend exercer quelque influence, mais ce n'est pas tout; en outre, le caractère défiant des Japonais et le soin qu'ils ont ou prétendent avoir du « self-government » rendent cet avantage assez précaire. Ce que, d'ailleurs, les Allemands savent faire à cet égard, nous n'y parviendrions peut-être jamais. C'est un fait d'expérience, dont conviendra sans peine quiconque a voyagé, que nos compatriotes employés par les gouvernements étrangers ne sont guère d'humeur à recevoir le mot d'ordre de leur gouvernement national; ils se font même de cette indépendance, de ce détachement, en vue de se dévouer sans arrière-pensée aux intérêts de celui qui les rétribue, un cas de conscience, très louable en lui-même, mais provenant parfois, qu'ils nous permettent de le leur dire, d'une conception fausse du devoir. La conscience de nos voisins du Nord et de l'Est ne se laisse pas naturaliser aussi aisément.

Nous avons, parmi les indigènes, dans les différents corps de l'Etat japonais, quelques amis, peu nombreux mais assez sûrs. Ce sont ces sentiments qu'il faut tendre à développer; c'est par là principalement que nous pourrons reconquérir une partie du terrain perdu. C'est surtout l'affaire de la diplomatie, mais aussi celle de tous les Français habitant le Japon, celle encore, et nous y insistons, du gouvernement de la France vis-à-vis des personnages japonais qui vont visiter notre pays. Il ne suffit pas d'avoir des amis, il faut savoir les choisir : ce n'est qu'avec une connaissance assez minutieuse de la politique intérieure de Japon — et cette politique est un dédale plein de détours — qu'on peut guider ce choix.

L. Pasmentry.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

Mechelin. — *Précis du droit public du grand-duché de Finlande.* — M. Mechelin, membre du sénat impérial de Finlande, ancien professeur à l'université d'Helsingfors, vient de publier sous ce titre un court volume où il expose l'organisation constitutionnelle et administrative de son pays. Réunie à la Russie par l'acte d'union de 1809, la Finlande a gardé ses institutions nationales, et c'est un assez curieux spectacle que ce grand empire et ce grand-duché vivant côte à côte sous des régimes si différents : c'est le même souverain qui les gouverne; mais, empereur, il est absolu; grand-duc, il est constitutionnel. En acceptant le serment de fidélité que lui prêtait la diète de Borgo, Alexandre Ier garantit l'inviolabilité de la constitution et Alexandre II garantit la périodicité de la diète.

Le grand-duc gouverne avec l'aide d'un sénat, d'un gouverneur général et d'un secrétaire d'État. Il nomme les sénateurs pour trois ans. Le sénat est à la fois le tribunal suprême et le conseil du souverain. Il prépare les lois que le grand-duc soumet à la Diète. La Diète exerce avec le grand-duc le pouvoir législatif. Les quatre ordres y sont représentés. Leur accord est exigé pour toute réforme constitutionnelle et budgétaire. Dans les autres matières législatives l'accord des trois ordres suffit.

Le budget se divise en : budget ordinaire, qui comprend le fonds général de l'État et les dépenses normales; budget extraordinaire, qui comprend tous les revenus dont la disposition dépend des volontés de la Diète; budget du fonds des milices; budget des communications.

La Finlande est divisée en 8 provinces ayant à leur tête un gouverneur; les provinces sont divisées en bailliages. La juridiction administrative appartient au département administratif du sénat. Les communes s'administrent elles-mêmes sous la tutelle du gouvernement : les villes de plus de 2 000 âmes ont un conseil municipal; les autres une assemblée générale. Le droit de suffrage est basé sur la taxation. Les femmes n'en sont pas exclues. Les anciens privilèges ont disparu. La noblesse ne garde plus des siens que le droit de représentation à la Diète.

La justice est rendue dans les villes par des tribunaux composés du bourgmestre comme président et de deux ou plusieurs échevins. Les campagnes sont divisées en juridictions dont chacune comprend de 3 à 5 districts judiciaires. Il y a un juge par juridiction. Le tribunal de chaque district se compose de ce juge et de conseillers choisis parmi les propriétaires fonciers.

Le livre de M. Mechelin est écrit avec la clarté du professeur et la méthode du jurisconsulte. Il l'a publié en français. Notre langue, toujours reconnaissante pour ceux qui l'honorent, a su reconnaître l'hommage. M. Mechelin l'écrit avec la grâce des étrangers qui savent l'écrire. Il n'a eu, dit-il dans la préface, que la prétention d'apporter à la science un groupe de faits nouveaux. Il faut le remercier de l'avoir apporté à la science française. Il y a d'ailleurs mis si aimable façon que ces faits nouveaux auraient fait naître des sympathies nouvelles s'ils n'en avaient révélé de très anciennes.

C. R.

Louis Vignon. — *La France dans l'Afrique du Nord.* Paris, Guillaumin, 1887, in-8°. — Après un demi-siècle consacré à sa conquête, l'Algérie est définitivement terre française : on en pourrait presque dire autant de la Tunisie, toute soumise qu'elle soit à l'autorité plus apparente que réelle d'un souverain étranger. Aussi n'est-il personne aujourd'hui, même parmi les adversaires les plus déclarés de la politique coloniale, qui ne s'intéresse à l'avenir de ce double joyau de nos possessions d'outre-mer. Ce n'est pas que notre empire africain ne coûte encore chaque année de nombreux millions à la métropole; du moins ces dépenses ont-elles leurs compensations : un climat favorable au développement de notre race; une position militaire presque unique sur la Méditerranée, sur le passage de l'Europe aux Indes; 250,000 colons venus de France, et tirant de larges revenus d'un sol qui va s'enrichissant de jour en jour, un commerce qui s'accroît chaque année, offrant un débouché nouveau à l'industrie de la mère patrie, devant qui les anciens marchés tendent peu à peu à se fermer.

Mais, pour grands que soient les résultats acquis, il reste beaucoup à faire. Assurer le succès de l'avenir par l'examen critique du passé, tel est le but particulièrement intéressant que poursuit M. Vignon : aussi ne craint-il pas d'associer avec une impartiale rigueur le blâme mérité aux éloges justement acquis. Malgré les difficultés de la première heure, en dépit des obstacles soulevés tant par l'hostilité des indigènes que par l'influence trop souvent néfaste d'une administration mal entendue, le chemin parcouru est immense : c'est en s'inspirant des leçons de l'expérience, en étudiant les besoins du présent, que l'on mènera à bonne fin l'œuvre définitive de la colonisation.

Comme tout pays neuf, l'Algérie a besoin de capitaux pour mettre en œuvre ses ressources naturelles; ces capitaux, les colons seuls les apporteront. Le mouvement de la population, qui présente en cinq ans, de 1881 à 1886, un accroissement de près d'un sixième, est des plus favorables. Malheureusement, l'élément européen, l'élément français surtout, n'entre que pour une très faible part dans cet accroissement. Il faut donc encourager l'immigration. A ce point de vue, la question du régime des terres est d'une importance capitale, d'autant qu'elle se complique de la

présence de la propriété collective; peut-être l'application de l'*act torrens* aurait-elle les meilleurs effets; en tout cas, il faut renoncer résolument au système de la colonisation officielle et des concessions gratuites, condamné par l'expérience, pour pratiquer exclusivement celui de la vente des terres, qui a donné en Australie de si merveilleux résultats.

L'Algérie est avant tout un pays agricole : la grande fertilité des régions du Tell et, dans une mesure un peu moindre, des Hauts-Plateaux, propres aux cultures les plus variées, en particulier à celle des céréales et de la vigne, assure une large rémunération aux capitaux consacrés à l'exploitation du sol. Mais, pour que ses produits trouvent à s'utiliser, il faut multiplier les moyens de communication : les routes sont insuffisantes, la création de nouveaux chemins de fer s'impose. C'est surtout dans l'aménagement du régime des eaux, application de ce qu'on a appelé la politique hydraulique, que se fera sentir la bienfaisante influence des travaux publics : barrage des torrents pour remédier aux sécheresses de l'été, forage des puits qui rendent la fertilité et la vie aux oasis du Sahara.

Les recettes de notre colonie sont loin de faire face à ses dépenses. Sans lui faire supporter tout le poids de ces dernières, il semble à M. Vignon, et nous partageons pleinement son opinion, qu'on pourrait augmenter ses charges, ne laissant à la métropole que les frais d'occupation militaire. En présence de la situation florissante du pays, serait-il donc injuste d'élever les impôts, ceux-là surtout qui portent sur les colons, bien moins frappés proportionnellement que les Arabes!

L'acquisition de la Tunisie était le complément naturel de nos possessions d'Algérie. Depuis le traité de Ksar-Saïd du 12 mai 1881, l'action gouvernementale dans la régence, sous la direction nominale du bey, appartient en fait à notre résident. Déjà l'œuvre du protectorat est considérable : grâce à son initiative les finances ont été rétablies, l'administration réorganisée, l'agriculture encouragée, le commerce notablement accru. Ces premières réformes font bien augurer de celles qui restent encore à accomplir : réorganisation d'un système d'impôts écrasants et anti-économiques; changement du régime douanier qui fait de la Tunisie et de la France deux pays étrangers; création d'institutions de crédit qui faciliteront la circulation des capitaux en abaissant le taux de l'intérêt; enfin, comme en Algérie, plus encore peut-être, multiplication des travaux publics, surtout de ceux qui ouvriront un débouché aux produits du sol, ports, routes, chemins de fer.

Mais tous ces intérêts, éléments multiples de l'œuvre de colonisation, sont dominés par un autre plus élevé, qui met en jeu notre existence même en Afrique. M. Vignon insiste longuement, et il faut lui savoir le meilleur gré de cette insistance, sur la question religieuse et indigène. Par ses possessions d'Algérie et de Tunisie, la France se trouve jetée en plein monde musulman : elle est de tous côtés environnée par les adeptes d'une religion qui regarde le chrétien, le *roumi*, comme l'ennemi irréconciliable. Jusqu'où peut aller le fanatisme qu'inspire le Coran, surexcité encore par les prédications des nombreuses sectes religieuses, les luttes sanglantes

pour la conquête de l'Algérie nous l'ont trop appris. Il faut tout faire pour désarmer ce fanatisme, surtout renoncer à la désastreuse politique, trop longtemps suivie, de refoulement des indigènes pour celle de pénétration et de fusionnement. Les moyens sont nombreux : enseignement de notre langue, facilités données à la naturalisation, admission plus large des Arabes à l'exercice des droits politiques. Nos efforts n'auront vraiment abouti à une œuvre durable que lorsque la conquête matérielle du pays sera complétée par la conquête morale de ses habitants.

L'exposé que nous venons de faire de l'ouvrage de M. Vignon suffit à montrer l'utilité du but poursuivi : il faut lire l'œuvre elle-même pour en comprendre tout l'intérêt. L'auteur n'expose pas doctrinalement ses idées : avant tout il s'appuie sur des faits, et ces nombreux exemples, qui émaillent le récit, ne sont pas sans en rendre la lecture plus attrayante. Il n'y a pas, du reste, dans ce livre, à glaner que pour les curieux, et les conseils pratiques de M. Vignon méritent de fixer l'attention aussi bien des colons désireux de faire fructifier leurs capitaux en Afrique, que des pouvoirs publics à qui incombe l'administration de notre belle colonie.

MAURICE CHOTARD.

Mémoires du prince Adam Czartoryski et correspondance avec l'empereur Alexandre Ier. Préface de **M. Ch. de Mazade**. 2 vol. in-8°, Paris, Plon, 1887.

Parler des autres, quand on écrit ses mémoires, autrement que pour se faire valoir, raconter les événements sans toujours se mettre au premier plan, est chose relativement peu commune ; aussi, quand une exception de ce genre se présente, devons-nous nous empresser de la signaler : à plus forte raison, quand il s'agit d'une œuvre qui, au point du vue de l'histoire diplomatique, offre le plus grand intérêt.

Le prince Adam Czartoryski est né en 1770 et mort en 1861. Ses mémoires ne vont malheureusement que jusqu'en 1805 ; sa correspondance atteint l'année 1823. Quelque courte que soit la période de sa vie qu'ils comprennent, ils permettent néanmoins de se faire une idée exacte de cette grande figure de l'histoire de Pologne. Ils nous font d'abord pénétrer dans l'intérieur d'une famille princière polonaise de la fin du XVIIIe siècle et, avec une naïveté charmante, nous font des mœurs de cette époque un ravissant tableau. Une lacune fort regrettable existe entre 1787 et 1795 et, nous privant du récit des événements qui ont précédé et suivi la fameuse diète de quatre ans, nous font passer sans aucune transition à la cour de l'impératrice Catherine, où le prince Adam et son frère avaient été forcés d'aller vivre pour faire rentrer leur famille en possession des biens qui lui avaient été ravis. C'était un douloureux exil, qui nous procure des portraits d'un intérêt extrême pour l'histoire de ce grand règne, et qui devait avoir sur la destinée du prince Czartoryski une influence décisive. C'est en effet à cette époque, en 1796, qu'il se lia avec le grand-duc Alexandre, plus tard Alexandre Ier, d'une amitié profonde, qu'il espérait faire servir au bonheur de sa

malheureuse patrie. Tout paraît étrange dans cette intimité d'un grand-duc libéral avec un grand seigneur polonais républicain, à un moment où « les idées libérales étaient encore entourées d'une auréole qui a pâli depuis leur essai, et que la pratique n'avait pas encore mené aux cruelles déceptions qui ne se sont que trop renouvelées. » Et pourtant cette amitié dura de longues années : la plus grande partie du volume des mémoires et tout le volume de la correspondance en sont l'odyssée. Elle traverse le règne de Paul Ier, cet empereur bizarre qui nous est dépeint avec ses lubies, et c'est elle qui absout Alexandre de toute participation directe à l'assassinat qui le fit monter sur le trône.

Le prince Adam était alors en Italie à la cour du roi de Sardaigne où il représentait la Russie : le nouvel empereur le rappela aussitôt. A partir de ce moment, les mémoires prennent un caractère beaucoup plus politique : l'heure des anecdotes et des projets d'avenir est passée, il faut agir. Alexandre arrive au pouvoir avec un système complet de réformes, et il se trouve que c'est un Polonais qui les applique, qui est chargé de diriger le ministère des affaires étrangères, et qui, au milieu des plus grands honneurs et des plus hautes dignités, ne cesse un instant de penser à sa patrie mutilée, et à faire servir au rétablissement de la Pologne son crédit et son influence.

Il nous est impossible de dire ici comment les réformes furent conçues, comment la politique fut conduite; bornons-nous à signaler les chapitres qui ont trait au meurtre du duc d'Enghien, à la rupture avec la France et enfin le récit de la bataille d'Austerlitz : c'est avec ce grand événement que se termine le premier volume. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la correspondance continue pour une période de vingt ans, mais nous devons avouer qu'après la lecture des mémoires, elle nous semble froide, et nous regrettons presque qu'on n'ait pas enchâssé les lettres et les rapports diplomatiques qui la composent, dans les notes intimes laissées par le prince Adam, qui, comme le dit l'éminent éditeur de cet ouvrage, « ne pourraient suppléer à une rédaction coordonnée, » mais auraient donné à ces documents d'un intérêt très grand au point de vue historique un lien et par cela même une vie qu'ils n'ont souvent pas.

A. Geffroy. — *Mme de Maintenon, d'après sa correspondance authentique. Choix de ses lettres et entretiens.* 2 vol. Paris, 1887. — Les anciens éditeurs des *Lettres* de Mme de Maintenon ont été coupables ou victimes des plus audacieuses supercheries. Le recueil de M. de Lavallée s'arrête à 1705 et contient quelques lettres fausses [1]. M. Geffroy n'a pas prétendu donner, comme l'avait voulu Lavallée, la correspondance complète, mais il a fait un choix judicieux dans les recueils manuscrits des lettres de Mme de

1. Les volumes de Lavallée intitulés : *Lettres historiques et édifiantes* (1856), *Conseils aux demoiselles* (1857), *Lettres et entretiens sur l'éducation des filles* (1861), ne prêtent pas aux mêmes objections que le recueil de la *Correspondance générale*. M. Gréard a publié un excellent volume des *Lettres, avis et entretiens sur l'éducation*.

Maintenon qu'il a eus à sa disposition. Il a eu entre les mains les autographes que possèdent S. M. le Roi des Pays-Bas, M. le duc de Mouchy, M. le baron de Longuerue, M. Morrison, M. Charavay, les familles de Dampierre et de Mornay, les copies que gardaient les Dames de Saint-Cyr, et qui sont aujourd'hui au grand séminaire de Versailles, celles que conserve le Musée britannique (déjà publiées avec quelques inexactitudes par l'éditeur Bossange en 1826); les copies et les lettres autographes acquises par la Bibliothèque nationale.

Les millésimes manquent presque toujours aux lettres autographes; ceux qu'on y trouve ont été ajoutés par une main étrangère. M. Geffroy a pris soin de ne transcrire comme authentiques que les indications de dates qui le sont en effet et de placer ses conjectures entre parenthèses.

Il est beaucoup de lettres qui ont déjà été imprimées, mais dont le véritable texte paraît ici pour la première fois.

C'est une redoutable épreuve pour un personnage historique que la publication de sa correspondance intime; on scrute ses intentions, on interprète avec rigueur des lettres écrites au courant de la plume, on y cherche la trace de ses faiblesses les plus passagères. Mme de Maintenon a passé à plusieurs reprises par ces épreuves et celle que lui a fait subir en dernier lieu M. Geffroy lui a été favorable. La lecture de sa correspondance authentique a séduit le savant académicien, il a été heureux de pénétrer dans cette âme compliquée et dont il est difficile de connaître les détours; s'il n'excuse point tous ses actes, il les explique; il venge Mme de Maintenon des médisances de Saint-Simon et des inventions bienveillantes peut-être, mais niaises, de La Beaumelle : ce n'était pas une femme philosophe s'exprimant dans le style que ce faussaire lui a prêté; c'était une femme pleine de bon sens et de sagesse; sa raison était bien un peu sévère, mais on ne saurait lui reprocher d'avoir été sérieuse et même triste au milieu des ennuis que lui créait le prodigieux égoïsme de Louis XIV. Il ne faut pas oublier que nous avons conservé peu de lettres de sa jeunesse, de l'époque où elle charmait tous ceux qu'elle fréquentait, par sa beauté, sa grâce et son esprit. Son influence sur Louis XIV et sur la cour fut heureuse; elle n'y a pas introduit l'hypocrisie; sa vertu et sa piété étaient sincères, et elle se bornait à faire respecter les convenances; mais une société corrompue qui respecte les convenances ne saurait être qu'hypocrite. On ne peut reprocher à Mme de Maintenon la révocation de l'édit de Nantes qui dès le commencement du règne de Louis XIV avait été préparée par des mesures rigoureuses; eût-elle voulu arrêter le cours de ces mesures, eût-elle été plus éclairée que ne l'étaient le roi, les ministres et l'immense majorité de la France, qu'elle n'eût pu rien empêcher. Il faut avouer d'ailleurs qu'elle n'était point capable de risquer sa situation pour défendre ses anciens coreligionnaires. Elle n'avait en effet rien d'héroïque, elle se contente de recommander en termes un peu froids quelque modération dans le rapt des enfants des nouveaux convertis. Elle n'avait pas cette exquise sensibilité qui rend souvent si attachante la lecture des correspondances féminines. Elle était maîtresse d'elle-même au milieu des passions dont elle savait se servir sans les partager; elle avait trop de raison

pour être dupe de son cœur et elle jugeait trop bien ses parents et ses amis pour sentir en leur faveur une tendresse incompatible avec une vue nette et sévère de leurs imperfections. Elle aimait son frère, mais il avait par ses vices lassé son affection, s'il n'avait point lassé sa bienfaisance. Elle a eu à cœur de fonder la fortune de sa famille. On ne peut s'empêcher en lisant les lettres qu'elle écrivait au moment où elle consentait, malgré sa sévérité religieuse, à élever les enfants de Mme de Montespan, de voir chez elle la constante préoccupation d'assurer son bien-être terrestre.

C'est un problème de savoir quels étaient les sentiments de Mme de Maintenon pour Louis XIV; elle nous paraît aussi sincère dans l'admiration qu'elle exprime pour lui, que dans l'expression de regrets que lui arrachent son incommensurable ennui et une fatigue de tous les jours. Pour Saint-Cyr même, elle n'a point la tendresse d'une mère, mais elle a l'affection et le dévouement d'une incomparable éducatrice. Ses entretiens avec ses protégées nous font apprécier toute la solidité de son esprit aussi bien que son talent littéraire, la simplicité et le naturel de son style.

Ainsi que l'a dit un éminent académicien qui rendait compte du livre de M. Geffroy : « Il y a trop de marbre dans cette belle créature. » Nous comprenons toutefois que l'éditeur de sa correspondance ait été charmé par ses qualités, la grâce d'une raison qui n'est point raisonneuse, un bon sens et une clairvoyance incomparables, des goûts vertueux et simples, presque bourgeois, un patriotisme sincère et un langage toujours précis, juste et naturel.

L. Delavaud.

De la Gorce. — *Histoire de la République de 1848.* 2 vol. in-8°. Plon, 1887. — « Si on compare le régime établi en 1848 aux jours heureux de la monarchie libre, dit en terminant M. de L. G., on incline à un jugement rigoureux. Si on le compare à l'Empire qui lui succéda, l'esprit demeure hésitant... En revanche, il y a un moyen certain de réhabiliter la seconde République française, c'est de la comparer à la première et à la troisième : alors on l'absout; on ne se contente pas de l'absoudre, on se prend à la regretter. » Il ne faudra donc pas chercher dans cet ouvrage une apologie de la République de 1848, ni même des institutions républicaines en général. Mais, si l'auteur n'atteint pas toujours à une impartialité absolue, ce qui est malaisé, dit-il lui-même, quand on s'occupe d'événements presque contemporains, il faut reconnaître qu'il s'efforce d'y parvenir et que la plupart de ses critiques sont fondées. — Après nous avoir exposé les faiblesses cachées sous l'apparente prospérité du trône de Louis-Philippe, et les pronostics plutôt que les véritables causes de la révolution de février, M. de L. G. nous montre comment le parti dynastique « aveugle » se fit l'instrument des radicaux « hostiles », et, désireux seulement de renverser le ministère pour se partager ses dépouilles, contribua au renversement de la monarchie. Cette révolution, à laquelle, le 22, personne ne croyait, était consommée le 24; en grande partie l'œuvre du hasard, elle fut cependant

servie par la faiblesse même du roi qui, voulant à la fois négocier et combattre, vit échouer concessions et résistances.

Au gouvernement provisoire M. de L. G. reproche son origine même, ses alternatives d'énergie passagère et de faiblesse et surtout la création des ateliers nationaux; il ne s'est soutenu, nous dit-il, que grâce à l'intervention de Lamartine, impuissant cependant « à fondre dans un même programme la république bourgeoise de Marie, la république jacobine de Ledru-Rollin, la république sociale de Louis Blanc ». L'imprudent plaidoyer du poète en faveur de Ledru-Rollin fit de la Commission exécutive la reproduction presque complète du gouvernement provisoire. Mais au début de l'insurrection de juin, soulevée par le brutal décret du 21 et non par les « sages et progressives » mesures de M. de Falloux, la Commission, frappée « au moment même où elle cessait de commettre des fautes », était remplacée par la dictature du général Cavaignac. Dans le récit de cette insurrection, comme dans ceux d'ailleurs du siège de Rome, du coup d'État et des troubles qui le suivirent, M. de L. G. déploie un grand talent de narrateur. Il sait rendre un juste hommage au dévouement du général Cavaignac, à la sagesse et à l'élévation de son langage et de sa politique dans la question d'intervention en Italie, mais il lui reproche un peu amèrement d'avoir, par un système « de compensations inintelligentes... frappé les républicains par devoir et les conservateurs par souvenir de famille ». — Il y avait deux candidats à la présidence : le général Cavaignac et Louis Napoléon. Celui-ci, politique adroit, « laissant habilement à son nom et à ses amis le soin de plaider sa cause », publiait un manifeste où tous les partis trouvaient leur compte. Celui-là, soldat glorieux, mais rude, « que sa conduite vacillante avait discrédité », n'opposait aux attaques parfois peu honnêtes de ses adversaires qu'une loyale défense, qui lui valait les témoignages d'estime de l'assemblée entière, mais ne lui rendait pas sa popularité. Aussi fut-il battu. — La partie de l'ouvrage qui a trait aux affaires d'Italie est remarquablement traitée. M. de L. G. loue à juste titre la patience et le dévouement de MM. de Rayneval et de Corcelles, et félicite fort ce dernier d'avoir été « l'anti-Lesseps ». A la fois bon catholique et clérical, il sait gré à l'Assemblée législative d'avoir sanctionné et activé au profit du pape l'intervention que l'Assemblée constituante n'avait votée qu'à la faveur d'une équivoque. Il lui sait gré aussi d'avoir abordé avec ardeur les problèmes économiques, politiques et sociaux, et voté la loi d'enseignement, « mémorable édit de tolérance et d'équité ». En revanche l'auteur est sévère pour la lettre à Edgard Ney, c'est par elle surtout qu'il s'efforce d'excuser les résistances du pape aux demandes de nos diplomates : à toutes les questions, dit-il, le Saint-Père répondait : « La lettre, la fameuse lettre... avec un mélange d'inquiétude, de tristesse et peut-être aussi d'ironie. » Surtout d'ironie, croyons-nous, car le pape ne vit en elle qu'un nouvel argument pour retirer des libertés qu'il avait octroyées, et il exagéra à dessein l'épouvante qu'il témoigna par cette fuite à Portici, « à l'ombre même du palais du roi de Naples ». Pour être pape, Pie IX n'en était pas moins Italien, c'est-à-dire astucieux, et il a dupé la France après s'en être servi. Nous aurions tort

d'ailleurs de le lui reprocher, car il ne fit en cela que son métier de prince temporel et d'Italien; mais c'est une erreur de vouloir chercher à sa conduite d'autres excuses. De tout ceci, l'auteur tire cependant une moralité très juste, et dont il regrette avec raison que nous n'ayons pas profité, c'est « qu'il ne faut intervenir qu'avec réserve dans les affaires des nations voisines... et que cette réserve, sage toujours, l'est surtout vis-à-vis des Italiens, de tous les peuples le plus séduisant, le plus fin et aussi le moins accessible à la reconnaissance ». M. de L. G. nous retrace ensuite la lutte entre l'Assemblée et le prince, puis il nous montre l'habileté avec laquelle Napoléon sut s'attacher Saint-Arnaud, audacieux, sans scrupules, « brave soldat à tout prendre, avec une nuance de condottiere », et Magnan, « énergique, impitoyable, mais besogneux et par suite disposé à se donner ». L'administration lui fournit M. de Maupas, les salons de Paris M. de Morny; enfin, il sut rallier à sa cause, l'armée par ses égards, la bourgeoisie en l'effrayant par la terrible échéance de 1852, et les masses en poursuivant impudemment l'abrogation de la loi électorale du 31 mai, que lui-même avait présentée.

Dans sa conclusion, M. de L. G. semble abandonner en partie la sévérité dont il fait preuve dans quelques-uns de ses jugements. Ce qui « amnistie à demi » les hommes de 1848, dit-il, c'est qu'ils ont poursuivi un idéal de liberté et qu'ils ont toujours respecté les croyances et les intérêts moraux. Il témoigne même au coup d'État une indulgence qui ne nous paraît pas justifiée; en somme il le condamne, mais non sans hésitations. « La démagogie qui avait rendu au prince tant de bons offices, dit-il, lui rendit un suprême service, ce fut de justifier presque le coup d'État par ses propres excès. » A cette objection des défenseurs de Napoléon : Que fût-il advenu en 1852? il répond : « Ici, nous le reconnaissons, l'objection est grave, tellement grave qu'elle peut faire naître l'hésitation dans la conscience. » Et encore : « L'histoire dira de la République de 1848 que son origine mérite une sévère condamnation, elle ajoutera que sa vie valut mieux que son origine; arrivant enfin à l'acte de violence qui la frappa de mort, elle demeurera plus hésitante : cependant, obligée de prendre parti, elle dira que ce coup de force mérite, somme toute et malgré bien des obscurités, plus de blâme que d'approbation. »

Nos réserves faites sur certaines des appréciations de l'auteur, hâtons-nous de dire que l'ouvrage de M. de L. G. est des plus intéressants et des plus profitables à lire. Sur cette période déjà si étudiée il apporte des documents nouveaux; l'indication des sources y est précise; il est divisé en livres précédés de sommaires détaillés dont la réunion forme une excellente table des matières; enfin, il est écrit dans un style oratoire qui n'exclut pas l'épigramme, clair, facile, et que la sincérité des convictions de l'auteur rend parfois plein de force.

E. Ligneau.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

Nécrologie. — Nous reproduisons ci-dessous le discours prononcé, le 20 mars 1888, par M. Charles Tranchant, ancien conseiller d'État, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale d'administration, aux obsèques du regretté et vénéré M. Hippolyte Carnot. M. Carnot avait été le fondateur de l'École d'administration de 1848, dont l'École des Sciences politiques est le rejeton. Il était entré dans les conseils de l'École et faisait partie de son comité de perfectionnement.

« On vient de rendre hommage à la mémoire de M. Hippolyte Carnot au nom du corps illustre de l'Institut auquel il appartenait encore hier. C'est le présent. L'École nationale d'administration au nom de laquelle je prends la parole n'est plus qu'un souvenir, un lointain souvenir, mais un de ceux qui honorent le plus la carrière de M. Carnot. C'était la réalisation d'une idée élevée, qui déjà avait été celle de généreux esprits, mais à laquelle il sut donner corps et vie. Ceux qui accoururent alors à sa voix devaient se retrouver ici, au moment des adieux suprêmes, comme les témoins vivants de l'institution créée par le décret du 8 mars 1848. Ils ont gardé, avec un soin jaloux, la bannière que leur avait confiée M. Carnot, celle de l'honneur, du devoir, du travail, de l'amour de la patrie. Ils peuvent, en présence de son tombeau, rappeler avec une légitime fierté qu'elle a été dignement portée. Mais ce n'est pas seulement le fondateur de l'École d'administration que nous venons saluer de nos hommages et de nos regrets, c'est aussi, nous pouvons le dire, un père et un ami. L'École d'administration a disparu au milieu des orages politiques dont notre pays est malheureusement si prodigue; la phalange que M. Carnot avait rassemblée dans les murs antiques du collège du Plessis est restée unie par les liens d'une affectueuse solidarité, formant une grande famille déjà bien décimée, hélas ! dans laquelle maîtres et élèves se sont confondus et dont il était le chef vénéré. Sa digne compagne, ses dignes fils savent quels sentiments nous lui avions voués et aussi les sentiments qu'il avait pour nous. Celui de ses enfants qu'un élan d'estime et de respect s'adressant, comme on l'a dit, à la fois à l'élu et à sa famille, vient d'amener au faîte de l'État, a voulu, conformément à notre désir, que l'École d'administration eût sa place dans cette triste cérémonie et il lui a assigné une des places d'honneur; nous en sommes profondément touchés. Avec lui, avec les siens, avec tous ceux à qui il a été donné de connaître et d'apprécier M. Carnot, nous conserverons pieusement le souvenir de la noble existence qui vient de s'éteindre. »

Concours. — *Inspection des finances.* — Ont été reçus au concours d'avril 1888 : MM. Houdaille, Caillaux, de Meaux, Buffet, Wurtz, anciens élèves de l'École.

Conférences. — Les conférences organisées par la Société des anciens élèves et élèves ont eu lieu à l'École, dans l'ordre suivant :

25 janvier. — M. Léon Say, sénateur, de l'Académie française : *David Hume économiste.*

8 février. — M. E. Lavisse, professeur et directeur des études historiques à la Faculté des Lettres : *La crise de l'État prussien au dix-septième siècle.*

22 février. — M. Henry Fould, membre de la chambre de commerce de Paris : *Considérations générales sur le commerce d'exportation de la France.*

29 février. — M. Joseph Chailley : *La politique indigène aux colonies.*

7 mars. — M. Léveillé, professeur à la Faculté de Droit : *La question pénitentiaire. — I. La prison.*

14 mars. — M. Albert Sorel, professeur à l'École des Sciences politiques : *Tolstoï historien.*

21 mars. — M. Léveillé : *La question pénitentiaire. — II. La transportation.*

M. Aynard, vice-président de la Chambre de commerce de Lyon, qui devait faire, le 1er février, une conférence sur Lyon et l'industrie lyonnaise, en a été malheureusement empêché par une indisposition.

GROUPES DE TRAVAIL

Groupe de finances. — M. Léon Say, président. — *Séance du 14 mars.* — M. A. Houdard lit une étude sur le développement de l'économie politique et son avenir scientifique. — M. Delanney donne le plan de son étude sur la vicinalité. — M. Lacroix se charge d'une étude sur le rôle fiscal de la poste. — *Séance du 21 mars.* — M. Léon Poinsard donne lecture d'un mémoire sur la question de l'emploi des fonds des caisses d'épargne en France.

Groupe de droit public et privé. — M. Ribot, président. — *Séance du 18 janvier.* — M. Fauchille donne connaissance de son travail sur les clauses des conventions de l'Union monétaire latine en matière de frai. — *Séance du 29 février.* — M. Claude Léouzon le Duc lit une étude sur les origines du budget des cultes. — *Séance du 7 mars.* — M. Godefroy lit une étude sur l'application de la loi municipale de 1884 aux communes algériennes de plein exercice.

Groupe d'histoire et de diplomatie. — M. Sorel, président. — *Séance des 9 et 22 janvier.* — Préparation de la bibliographie de l'histoire diplomatique. — *Séance du 9 avril.* — M. R. Kœchlin donne lecture de la suite de son étude sur la politique française au Congrès de Rastadt.

M. Pigeonneau, président. — *Séance du 3 février.* — M. Delavaud se charge d'une étude sur les sociétés de colonisation allemandes. M. Munier étudiera la question de la culture du café dans l'Amérique du Sud et aux Antilles; M. Gailly, les origines de la colonisation pénale; M. Fontin, la question du Sénégal. — *Séance du 23 mars.* — MM. Gailly et Fontin ont pré-

paré la bibliographie de leur sujet. — M. Daubigny lit un mémoire sur l'expédition du Kourou à la Guyane, sous le ministère Choiseul.

M. Vandal, président. — *Séance du 24 janvier.* — M. Dœbler se propose d'étudier les rapports de l'Angleterre avec l'Orient turc à la fin du XVIIIe siècle. — M. Fontin étudiera la question de Syrie; M. Cribier, les origines de la question du Danube; M. de Villeneuve, les rapports de la France avec la Russie de 1715 à 1720.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES.

Section de finances et de droit public. — La section s'est réunie le 27 *janvier* sous la présidence de M. Chardon, réélu à l'assemblée générale. Il est procédé à l'élection du bureau. M. Campagnole est nommé vice-président; MM. Pensa et Harbulot, secrétaires. M. Harbulot décrit les différentes formes qu'ont affectées les emprunts publics sous l'ancien régime. — 17 *février.* M. Delpuech : Le régime et la condition légale des propriétés appartenant aux établissements publics et d'utilité publique consacrés aux cultes. — 24 *février.* M. Pensa : Des modifications proposées au recrutement de l'armée, projet du général Boulanger, proposition de M. Gaudin de Villaine. — 2 *mars.* M. Harbulot : De la suppression des trésoriers payeurs généraux. — 9 *mars.* M. Vuillemot : Du renouvellement du privilège de la Banque de France. M. Chottard pense que la Banque pourrait être chargée du service de trésorerie. — 16 *mars.* M. Campagnole : Des moyens pratiques de réaliser le système de la représentation proportionnelle. — 23 *mars.* M. Pensa : Du régime administratif propre à la ville de Paris et au département de la Seine. M. Pensa justifie la situation existante. M. Lacroix regrette l'absence du maire de Paris à côté du préfet de police. M. Campagnole voudrait un collège électoral unique pour Paris. — La section reprendra ses séances le 13 avril, à cinq heures et demie.

Section diplomatique. — Les travaux de la section diplomatiqu n'ont pu être repris qu'un peu plus tard qu'à l'ordinaire. A la première réunion, tenue dans le courant de janvier, sous la présidence de M. Raymond Kœchlin, il a été convenu que l'on étudierait cette année les partages de la Pologne. Les conférences ont été réparties entre MM. de Quirielle, Conty, Aynard, Romieu, Ribot, etc. M. de Quirielle a étudié la situation de la Pologne au XVIIIe siècle; M. Conty et M. Aynard se sont chargés de l'étude du premier partage.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Histoire, Diplomatie, Politique.

Revue des Deux Mondes. — *15 janvier*. H. Taine. Le passage de la République à l'Empire. — De Salonique à Belgrade. — C. Rousset. La conquête de l'Algérie (suite). — *1er février*. Taine (suite). — G. Valbert. Léon Faucher. — *15 février*. C. Rousset (suite). — A. Bardoux. Mme de Custine. — La France, la Russie et l'Europe. — *1er mars*. A. Filon. Les historiens anglais. — Les mémoires de Garibaldi. — *15 mars*. C. Rousset suite). — A. Bardoux (suite).

Revue des Questions historiques. — *1er janvier*. Le Directoire et la maison de Savoie.

Nouvelle Revue. — *15 janvier*. E. Levasseur. Six semaines à Rome, I. — *1er février*. Levasseur (suite). — *15 février*. De Castellane. Talleyrand. — Lettres de B. Franklin. — *1er mars*. Perrens. L'énigme de Machiavel. — Talleyrand (suite). — Les mémoires de Garibaldi. — *15 mars*. Vasili. La société de Paris. — Melon. Notes d'Allemagne. — Gallot. Napoléon Ier. — Fergus. La langue française avant et pendant la Révolution.

Revue diplomatique. — *1888. N° 1*. La politique du czar. — *N° 2*. M. Beernaert. — La situation morale de l'Europe. — *N° 3*. M. S. Moret. — Que veut M. Crispi? — *N° 4*. M. V. Balaguer. — L'Italie et la Papauté. — *N° 5*. M. P. de Keyser. — *N° 6*. M. Rosas. — Le jubilé de Léon XIII et l'Italie. — La propagande latino-européenne. — *N° 7*. Don F. y Castillo. — La triple alliance. — Les deux régimes colonisateurs. — *N° 8*. M. J. Bratiano. — La Roumanie et la presse française. — *N° 9*. M. C. N. y Rodrigo. — La réorganisation de la représentation diplomatique et consulaire en Portugal. — *N° 10*. Malkom-Khan. — Une déclaration du ministre de Roumanie à Paris. — *N° 11*. Michel Pherekyde. — Situation actuelle de l'Europe. — Chemins de fer de la vallée de l'Euphrate.

Revue bleue. — *1888. N° 4*. Bulgarie; le prince de Battenberg. — Causerie historique : Thureau-Dangin. — *N° 6*. Lavisse. Le traité austro-allemand. — Le traité franco-italien. — *N° 8*. Lavisse. Le mariage du Kronprinz. — *N° 9*. Lebon. L'Europe d'aujourd'hui. — Ulbach. Souvenirs de février-mars 1848. — *N° 11*. Lavisse. La place de l'empereur Guillaume dans l'histoire. — Naquet. A propos du 18 mars.

Revue d'histoire diplomatique. — *1888. N° 1*. D'Avril. Négociations relatives au canal de Suez. — Sténo. Un faux diplomate au XVIIe siècle — Walizewski. L'évolution de la politique française en Orient au XVIIIe siècle. — Geffroy. Lettres du comte A. Fersen. — De Grammont. Les consuls et les envoyés de France à Alger. — De S. Pimentel. Don Pedro Ier et le Portugal. — Note sur la correspondance d'Oxenstiern.

Mémorial diplomatique. — *1888. N° 1*. Correspondance. — Pièces falsifiées relatives à la Bulgarie. — Le traité franco-italien. — *N° 2*. Le Pape et l'opinion. — Le jubilé de Léon XIII. — Interpellations en Hongrie. — Le livre jaune (canal de Suez). — *N° 3*. L'incident franco-italien. — Le Portugal et le Dahomey. — Le livre jaune. — *N° 4*. Un propos de paix. — Le livre jaune. — Le canal de Panama. — *N° 5*. L'Autriche et la paix. — Déclarations de M. Tisza. — Le livre jaune. — Le traité d'alliance austro-allemand. — *N° 6*. L'Allemagne et la Russie. — Discours de M. de Bismarck. — Origines du traité austro-allemand. — *N° 7*. Indices pacifiques. — La politique austro-hongroise. — Le discours de M. de Bismarck. — *N° 8*. La question d'Orient. — La poli-

tique extérieure de l'Angleterre. — *N° 9.* La politique extérieure à la Chambre. — Canal de Panama. — Les Arméniens. — *N° 10.* Le changement de règne de l'empire allemand. — Discours de M. Deschanel. — Varia. — *N° 11.* Le programme politique de l'empereur Frédéric. — L'influence française en Orient.

Bulletin de l'Académie des Sciences morales et politiques. — *Janvier-février.* Chéruel. Rôle politique de la princesse palatine, 1651. — Doniol. Rapprochement de Louis XV et de Frédéric II. — Rapports et comptes rendus.

Revue de la Révolution. — *Janvier.* Du Bled. Hommes d'esprit et causeurs de la Révolution. — La Terreur dans les départements du Nord. — Malesherbes et de Sèze devant la Convention. — L'affaire des décorations en 1829. — Bonaparte et Louis XVIII. — *Février.* E. Loustalot. — La surprise du 24 février 1848. — Un curé constitutionnel. — Du Bled (suite). — Bonaparte (suite). — Varia. — *Mars.* Le séminaire des Missions étrangères pendant la Révolution. — La surprise du 24 février (suite). — Conduite de Lanjuinais. — Le soldat de la République. — Documents inédits.

Le Correspondant. — *25 décembre.* Lavedan. Le Jubilé de S. S. Léon XIII et la question romaine. — De Falloux. Mémoires d'un royaliste. — Le maréchal de Moltke. — De Ganniers. A qui appartiendra le Maroc? — *10 janvier.* De Falloux (suite). — De Vallée. Le prince de Bismarck. — La jeunesse du roi Charles-Albert. — De Ganniers (fin). — Rome, le Jubilé et l'Italie. — *25 janvier.* Les dernières campagnes du général Changarnier en Afrique. — Charles-Albert (suite). — *10 février.* Mémoires de Mc Clellan. — Charles-Albert (suite). — Changarnier en Afrique (suite). — *25 février.* Lord Lytton. — Charles-Albert (suite). — *10 mars.* L'empereur Guillaume. — L'armée russe et ses chefs. — Lord Lytton (fin). — Les dernières campagnes de Changarnier.

La Révolution française. — *Janvier.* Aulard. L'École des Chartes. — Champion. La Constitution civile du clergé. — Gaffarel. L'opposition républicaine sous le Consulat. — Les idées politiques de Carnot. — Varia.

Revue du monde latin. — *Février.* Le général Le Flô. — La guerre d'indépendance au Brésil.

Revue britannique. — *Décembre.* Les souvenirs d'un diplomate allemand. — *Janvier.* L'Autriche, l'Empereur, le Prince impérial.

Revue historique. — *N° 1.* Etudes sur l'histoire de Marie Stuart. — Fagniez. Richelieu et le père Joseph. — *N° 2.* Fagniez (suite). — Du Casse. La reine de Westphalie, son journal et sa correspondance. — Savinhiac. L'Espagne et l'expédition du Mexique.

The xix^th Century (Londres). — *Février.* The Death of Abdul-Aziz and of Turkish Reform (H. Elliot). — *Mars.* A few words on french revolutionary models (J. Morley).

North american Review (New-York). — *Janvier.* Two messages. — *Février.* Political effect of the message. — *Mars.* Garibaldi's Memoirs. — The two messages. — Classical Types.

Fortnightly Review (Londres). — *Février.* A Jacobean Courtier.

Contemporary Review (Londres). — *Février.* Islam and christianity in India. — Mr. Kingslake's Crimean war. — Has the liberal party a future. — Monod. Contemporary life and thought in France.

Revista de España (Madrid). — *29 février.* Preliminares de la guerra de la Independencia en Colombia. — *15 mars.* Preliminares de la guerra de independencia en Colombia. — Historiadores espanoles.

Historische Zeitschrift (Leipzig). — *1888. N° 2.* Briefe von Gneisenau : 1814-1831. — Der Ursprung des deutschen Verwaltungsrathes von 1813. — *Janvier.* China als Verbündeter Deutschlands. — *N° 3.* Aus der zeit des Waffenstillstands von 1813.

Unsere Zeit (Leipzig). — *Février.* Spanien seit dem Tode des Königs Alfon XII. — Russlands Revolutionen.

Finances, Économie politique.

Nouvelle Revue. — *15 janvier*. Masseras. La dette américaine, 1861-1887 : I. — *1er février*. Masséras (fin).

Correspondant. — *15 janvier*. Les faits économiques et le mouvement social. — Un ranch français dans le Dakota. — *10 mars*. Le socialisme d'État en Allemagne.

Revue des Deux Mondes. — *15 janvier*. Du Camp. L'assistance par le travail. — *1er février*. Cucheval-Clarigny. Le Parlement et le budget. — *15 février*. Grad. Le socialisme d'État dans l'empire allemand. — *15 mars*. Desjardins. Le code civil et les ouvriers.

Bulletin de statistique du ministère des finances. — *Décembre*. Crédits provisoires, 1888; exonération des terrains replantés en vignes; droits sur les alcools étrangers; prix promis au moyen de vérifier la pureté des alcools; surtaxes d'octroi, prorogation; admissions temporaires ; rembours. des rentes 4 1/2 et 4 0/0; caisse nationale des retraites; taux de l'intérêt; octroi de mer en Algérie; production des vins et cidres en 1887; contributions directes; revenus de l'État; commerce extér.; évaluation des propriétés bâties; situation financière des départements en 1885; Tunisie, varia; Cochinchine : le budget local. — Allemagne : message; projet de budget; revision du tarif douan.; statistique monétaire. — Italie : droits sur les sucres et vinaigres; budgets 1886-1889; revenus de la propriété bâtie; taxes communales. — Espagne : budgets locaux. — Russie : tarifs douan. — États-Unis : message; rapport du secrét. du Trésor; product. du tabac. — *Janvier*. Ministres des finances depuis cent ans. — Variations de la livre tournois. — Loi sur le commerce avec l'Italie. — Impôts et revenus divers. — Commerce extérieur, douanes en 1887. — Monnaies fabriquées; caisses d'épargne. — Postes et télégraphes, 1860-1886. — Propriétés bâties. — Banque de France. — Recettes des théâtres. — Octroi de Paris. — Taux de l'escompte, caisses d'épargne en Europe. — Angleterre. Commerce; régime des sucres; rentes possédées par les administrations; rapport sur les postes. — Belgique : budget; dette publique. — Allemagne : budget; mesure du bien-être —; propriété rurale en Saxe. — Autriche-Hongrie : postes et télégr.; service de banque de la caisse d'épargne. — Russie : budget. — *Février*. Admiss. tempor. des fontes. — Recettes et dépenses, 1874-1885. — Pensions civiles dep. loi 1853. — Commerce extér. — Contrib. dir., 1887. — Revenus de l'État, 1887-1888. — Propriétés bâties, évaluation. — Enquête agricole 1882. — Angleterre : Statist. agricole; banque d'Anglet., situations; circulation et banques (Birch); multiplicat. des petites fortunes (Goschen). — Belgique : Commerce ext., émissions publ. 1887; produit des impôts 1887; redevance des mines. — Allemagne : budget Prusse 1888; crédits extraord.; dette hypothéc. — Prusse; exploitations rurales; bétail et taux du fermage. — Autriche : Recettes 1886-1887; contrav. en mat. d'impôts directs; régime des alcools; commerce ext. 1878-1886. — Italie : régime des blés; revision du tarif douanier; l'épargne et les instituts d'émission. — Espagne : Bourse de Madrid, 1887. — Égypte : budget 1888. — Inde anglaise : situat. budgétaire.

Revue d'administration. — *Décembre*. Situat. financière des départements. — *Février*. Les différentes formes de l'impôt sur le revenu.

Réforme sociale. — *1er janvier*. Le Play. Cent ans d'erreur chez les Français. — L'ancien régime en Amérique. — *15 janvier*. Les caisses de secours dans le bassin de la Ruhr. — Le patronage dans l'usine Pignet, à Lyon. — La charité aux États-Unis. — Les Économats dans les Cies de chemins de fer. — *1er février*. La déduction des dettes dans l'impôt sur les successions. — Métayage et métayers. — Les syndicats industriels. — Lois sociales en Belgique. — *15 février*. Grad. Le socialisme révolutionnaire en Allemagne. — La question des mines. — La dépopulation. — Les petits logements dans les grandes villes et le concours des caisses d'épargne. — *1er mars*. Le socialisme en Allemagne. — Les caisses

de secours, etc., du bassin de la Ruhr. — Étude historique sur la division de la propriété en France. — *15 mars*. La liberté du travail et les grèves. — La colonisation en Tunisie.

Journal des Économistes. — *Novembre*. De Foville. La liberté du travail. Un économiste théoricien, Stanley Jevons. — *Décembre*. F. Passy. Le moment psychologique. — Raffalovich. Un document américain sur les primes à la marine marchande. — L'alcoolisme en France. — La question monétaire. — Le conseil d'agriculture allemand. — *Février*. Baudrillart. Turgot, par L. Say. — Du Puynode. Quelques-unes des nouvelles recherches de l'économie politique. — La circulation aux Indes néerlandaises. — Revue critique. — La situation budgétaire. — La commission du budget et la comptabilité. — La distribution de la fortune en Angleterre. — Deux arguments pour le socialisme d'État. — Varia. — *Mars*. Vœux des conseils généraux. — Les anarchistes de Boston. — Varia.

Revue suisse. — *Février*. Tallichet. Le rachat des chemins de fer par l'État. — *Mars*. Tallichet (suite).

Revue britannique. — *Février*. Concurr. agricole américaine.

Revue des Institutions de prévoyance. — *Décembre*. H. Maze. Les Institut. de prévoy. et les Cies françaises de chemins de fer. — Projet allemand sur l'assurance obligatoire. — La coopération en Angleterre. — *Janvier*. Les prévoyants de l'avenir. — La nouvelle loi italienne sur les sociétés de secours mutuels. — La prévoyance au Bon-Marché. — Ce que coûte en Allemagne l'assurance obligatoire des ouvriers. — *Février*. H. Maze. Institut. de la Cie de l'Est. — Brelay. La coopération en Allemagne. — L'enfant et la caisse des retraites. — La prévoyance de l'avenir.

Revue bleue. — *1888*. *N° 2*. L. Say. Les douzièmes provisoires. — *N° 3*. C. de Varigny. La réforme financière aux États-Unis. — *N° 10*. Les intérêts économiques de l'Italie et de la France.

Bulletin de Législation comparée. — *Janvier*. L'impôt sur l'alcool en Prusse.

Revue internationale de l'Enseignement. — *15 janvier*. E. Durckheim. Cours de science sociale (1re leçon). — *15 mars*. Guiraud. De l'importance des questions économiques dans l'antiquité.

La Science sociale. — *Janvier*. Questions du jour. Où est le gouvernement? — La petite culture en famille instable. — Les faux remèdes au mal social. — Le continent africain. — *Février*. La religion est-elle responsable de l'état social? — Les engagements dans le travail. — Rôle social du cheval. — L'abus des titres de noblesse. — *Mars*. La magistrature française peut-elle être indépendante? — La grande culture en famille instable. — A travers l'Italie méridionale.

Revue diplomatique. — *N° 3*. Les finances de l'Espagne. — *N° 4*. Commerce européen au Japon. — *N° 5*. Comm. ext. de l'Allemagne.

Journal de la Société de statistique de Paris. — *N° 1*. Statistique des professions. Le commerce des boissons. — Le problème monétaire. — Les dettes des États et leurs conséquences économiques. — *N° 2*. Loua. Ce qu'est la France, d'après l'*Annuaire statistique*.

Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques. — *N° 1-2*. Levasseur. Statistique de la superficie et de la population des contrées de la terre.

North American Review (New-York). — *Février*. Communism and protection. — Georgeism making the rich richer. — *Mars*. Progress of applied science in its effect upon trade. — Recent economic literature. — *Mars*. Contraction and the remedy. — The working man's Sunday.

The Board of Trade Journal (Londres). — *Février*. Notices : Trade; Quarantine; Post-office. — Tariff changes and customs regulations. — Change in the customs tariff of Switzerland. — New customs tariff of Italy. — Trade between Spain and the United Kingdom. — Extrait from diplom. and consular reports. — Varia. — Competition with English foreign trade. — Septennial average Prices. — Russian budget 1888. — Immigration laws of the United states. — The russian sugar industry in 1887. — Railway development in Lourenço Marques. — Recent trade blue books. — Statistical tables. — List of diplom. and consul. reports.

Statistical Journal (Londres). — *Décembre*. Goschen. The increase of mo-

derate incomes. — Giffen. The recent rate of material progress in England. — Summary of several male life tables. — On statistics of foreign Trade. — Varia.

The Contemporary Review (Londres). — *Janvier*. The workless, the thriftless, and the worthless. — The value of the individual. — *Février*. The workless, etc.

Fortnightly Review (Londres). — *Janvier*. The distress in London. — *Février*. The housing of the poor. — *Mars*. Social problems and remedies.

The xix^th^ Century (Londres). — *Février*. The struggle for existence. — The Panama canal and its prospects. — A counter criticism (H. Spencer). — How to live on £ 700 a year. — *Mars*. A pleading for the worthless. — Poor men's gardens. — The invasion of pauper foreigners. — Life on weekly wages.

Quarterly Journal of Economics (Boston). — *Janvier*. The xi^th^ Census of U. S. — The working of the insterstate commerce law. — The rate of interest and the laws of distribution. Varia.

Revista de España (Madrid). — *15 janvier*. Agricultura. Nuestra crisis actual. — *30 janvier*. Comercio exterior de España. — Agricultura (suite). — *29 février*. Comercio exterior de España. — *13 mars*. Comercio exterior.

Archiv für öffentliches Recht (Fribourg en B.). — *Vol. II, N°s 3-4*. Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen.

Historische Zeitschrift (Berlin). — *Février*. Das alt-preussische Tabacksmonopol. — Die Finanzlage.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingen). — Besitz und Verarmung in den höheren Ständen. — Erhebung über die Lage des Kleingewerbes in Baden.

Jahrbücher für Nationalœkonomie (Iena). — *N° 6*. Die Brottaxen und die Gewichtsbäckerei. — Das Reichsgesetz u. d. Unfallversich. der Seeleute. — Kriminalstatistik 1885. — Geschichte der Preussisch. Bank. — *N° 1. 1888*. L. Brentano. Alters und Invalidenversicherung und ihre Bedeutung. — Literatur ueber Kolonien und Kolonial-politik. — Revision der Patentgesetzes. — Gesetzgebung : Unfallvers. der bei Bauten besch. Arbeiter; Abänderung des Zolltariffs; Dänisches Steuergesetz 1887. — Soetbeer. Deutschlands u. Frankreichs ausw. Handels 1876-1885. — Varia. — *N° 2*. Agrarstatist. Untersuchungen. — Bevölkerungs-Bewegung im letz. Dezennium. — Varia.

Unsere Zeit (Leipzig). — *Mars*. Die Alters-und Invalidätsversicherung der Arbeitnehmer in Deutschland.

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — *N° 4*. Der Postverkehr in Russland 1885. — Die Thätigkeit unserer Eisenbahnen 1886. — Telephone in Russland.

Législation. Droit public.

Revue algérienne. — *Janvier*. Du régime des eaux en Algérie. — Les communes de plein exercice en Algérie sous le régime de la loi de 1884. — Notice sur les travaux parlementaires de 1887. — Jurisprud. — *Février*. Du régime des eaux (suite). — Les communes de plein exercice (suite). — Législation mozabite (traduct.).

Revue suisse (Lausanne). — *Janvier*. La justice en Italie.

Revue philosophique. — *Février*. Beaussire. Questions du droit des gens.

Archives diplomatiques. — *Octobre-Novembre*. Traités. — Angleterre. — Venezuela : limites, etc. — Angleterre. — Russie : Délimitation afghane. — Documents; chronique. — *Décembre*. Union internationale littéraire; documents. — Conférence relative à l'abus du trafic des spiritueux dans la mer du Nord. — Documents; chronique. — *Janvier*. Traités divers. — Délimitation afghane; conférences de La Haye pour réglementer le trafic des spiritueux dans la mer du Nord. Correspondance et protocoles. — Lois et documents divers. — Chronique. — *Février*. Traités. Conf. de La Haye. — Congo, lois diverses. — Uruguay, loi de douanes. — Chronique.

Revue d'administration. — *Décembre*.

La nouvelle organis. municipale à Lisbonne. — Jurisprud. — Documents divers. — *Janvier*. Du délit de diffamation commis par les conseils municipaux. — Organ. mun. à Lisbonne (suite). — Sectionnements électoraux. — Jurispr. Chronique. — *Mars*. Législat. militaire relative aux émigrants insoumis. — Des perceptions communales sur les lignes télégraphiques. — De l'assistance publique à Paris (suite). — Jurisp.: chronique.

Revue maritime et coloniale. — *Janvier*. Les établiss. de pêche et le domaine public maritime. — *Février* (suite). — *Mars* (suite).

Bulletin de législation comparée. — *N° 2*. Le Banc des évêques à la chambre des Lords. — *N° 3*. Loi fédérale suisse sur les spiritueux. — Législation anglaise sur les faillites (Lyon Caen). — Décrets chinois.

Revue de droit international (Bruxelles). — *N° 5*. La science et la conscience du droit. — Notes inédites de Bentham. — La question du désarmement. — Quelques réflexions sur les armements croissants de l'Europe. — De la littérature juridique actuelle de l'Espagne. — *N° 6*. Les juifs en Suède au point de vue juridique. — L'extradition. — Le mariage en droit international. — Littér. juridique de l'Espagne (suite). — Bibliog.

Revue britannique. — *Janvier*. Les principes constitutionnels de l'Angleterre.

Journal du Droit international privé. — *N°s XI-XII*. V. Bar. Conflit des lois en matière de mariage et de divorce. — Pêcheries maritimes, difficultés internat. — Gauvain. Effet extra-territorial de la loi pénale. — Perels. Blocus pacifique. — Jolivot. Régime des immeubles à Monaco. — Taxes imposées par les consuls. — Chronique : affaires diverses. — Questions et solutions pratiques. — Jurisprudence. — Documents. — Faits divers.

Revue des Deux Mondes — *1er mars*. D'Avenel. L'extension du fonctionnarisme depuis 1870.

The Contemporary Review (Londres). — *Janvier*. The liberal party and its prospects. — *Février*. The New-York police. — Irish law and british legislators. — The liberal party.

The xix^th Century (Londres). — *Janvier*. Home rule in Norway. — American statesmen. — Leo XIIIth and the civil power. — *Février*. Chatter or business. — The constitution of the United States. — *Mars*. Local government. — The constitution of the United States (suite).

Fortnightly Review (Londres). — The prospect of Egypt in 1888. — *Février*. English and american Federalism. — *Mars*. The british army. — Domestic service and democracy.

Law quarterly Review (Londres). — *Janvier*. The land-system of Ireland. — Compulsory pilotage. — Registration of title in Prussia. — Public meetings and public order. I. — Italy.

North American Review (New-York). — *Janvier*. Anglo-american copy-right. — The fisheries question. — Balloting and copy-right. — Clubs in politics. — *Mars*. Further notes and queries on the Irish demand. — The negro question in the United States. — *Mars*. Puzzle. Permanent republican clubs. — The Presidents.

Revista de España (Madrid). — *30 janvier*. La politica parlamentaria. — Es Lego de los Basilios. — *29 février*. Anthropolitica.

Archiv für offentliches Recht (Fribourg-en-B.). *Vol. II, liv. 3 et 4*. Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. — Die Constitutionnelle Stellung des Schwedischen Staatsrathes. — Varia. — *Vol. III. N° 1*. Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vortrage. — Das Kaiserlich-russische Thronfolge und Hausgesetze. — Die Collision der Armenfürsorgerechte in Deutschland.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingen). — *N° 1*. Die antiken Quellen der Straatslehre Machiavelli's.

Historische Zeitschrift (Leipzig). — *N° 2*. Zur Entstehung der deutschen Stadtverfassung (suite).

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 1*. Der Präsidentenwechsel in Frankreich. — *N° 2*. Die französische Heeresreform.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Février*. Zwanzig jahre Vervassungsleben in Œsterreich-Ungarn. — *Mars*. Die Ausbildung der höheren Justiz-und Verwaltungsbeamten in Preussen.

Géographie, Affaires coloniales.

Bulletin de législation comparée. — *N° 2*. Étude sur la question des langues en Autriche sous le ministère Taaffe.

Revue britannique. — *Février*. De l'île de Wight à la Nouvelle-Guinée.

Bulletin de la Société de géographie. — *1887. IV*. Une mission au Choa. — Le Soudan français. — Le Tonkin, le haut fleuve Rouge.

Revue bleue. — *1888. N° 7*. L'unité indo-chinoise.

Revue française de l'étranger. — *Janvier*. Leclerc. Une université allemande. — Voyage en Russie. — Varia. — *1er février*. Leclerc (suite). — Paul Bert au Tonkin et les missionnaires. — Le bassin houiller du Tonkin (carte). — Varia. — *15 février*. Leclerc (suite). — La pénétration du Soudan par l'Algérie. — Paul Bert au Tonkin. — L'Egypte. — L'industrie cotonnière dans l'Inde. — Madagascar. — Pêche de la sardine en France. — Marine marchande aux États-Unis. — Ports de la mer du Nord. — Le tabac. — Les juifs russes en Amérique. — Varia. — *1er mars*. Voyage en Russie. — Budget de l'Indo-Chine. — Les îles Salomon. — Théâtre de la guerre austro-russe. — Questions arménienne et siamoise. — Nouvelles. — *15 mars*. L'Angleterre aux bouches de l'Orénoque. — La ruine de l'inscription maritime. — Canada, la colonisation. — Le budget des protectorats à la Chambre. — Le commerce français en Serbie. — La vigne aux États-Unis. — Sud de Madagascar. — Varia.

Revue des Deux Mondes. — *15 janvier*. De Varigny. L'Océanie moderne.

Correspondant. — *25 janvier*. Les Allemands en Syrie. — *10 et 15 février*. Un *ranch* français dans le Dakota.

Revue maritime et coloniale. — *Janvier*. Le Tonkin. — Notes sur Madagascar. — Le Tonkin en 1883. — Voyage en Sénégambie. — *Février*. Le Tonkin (suite). — *Mars*. Les ouragans à Madagascar. — Voyage en Sénégambie.

Revue coloniale internationale (Amsterdam). — *Décembre*. Les colonies néerlandaises dans les Antilles. — Das Magellans-Territorium. — On the Angami-Nagas. — Das Bildungswesen British-Indiens. — Die deutschen colonien und Schutzgebiete. — Die Bienenzucht in Guatemala. — Das Opium in Indonesien. (Cette revue suspend sa publication.)

Revue suisse. — *Février*. Floriant. Le Maroc.

Journal des Économistes. — *Novembre*. Gomel. Questions algériennes et tunisiennes. — Les colonies néerlandaises.

Nouvelle Revue. — *1er février*. Les mines d'or du Transvaal. — *15 février*. La question marocaine.

The Contemporary Review (Londres). — *Janvier*. An Australian example. — Welsh nationality. — *Mars*. West Indies.

Fortnightly Review (Londres). — *Mars*. State colonization. — Home rule in Western Pyrenees.

The XIXth Century (Londres). — *Mars*. A Lady's « American notes ».

North American Review (New-York). — *Février*. Mohammedanism in Africa.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Janvier*. Reisen in Deutsch Africa. — *Mars*. Die Balearen.

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 1*. Eine russische Pacificbahn. — Lingg's Erdprofil. — *N° 2*. Kroatien nach Land und Leuten.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tübingen). — *N° 1*. Kolonialpolitische Studien (suite).

Petermanns Mitteilungen (Gotha). — *Janvier*. Reise in Ostafrika. — Flussgebiete des Rio Tubarao and Ararangua. — Erklärung des Namens Kongo. — Westasutralische Wüste. — *Février*. Reise in S. Domingo. — Der Einfluss der Entwaldung auf das Klima Australiens. — Forschung. im Jana-Lande und auf den Neusibirischen Inseln. — Varia.

Jahrbüch. für Nationalœconomie (Iéna). — *N° 1*. Neuere Literatur ueber Kolonien und Kolonialpolitik.

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — *N° 4*. Die heutig. tscherkessischen und and. mohammedan. Völkerschaften im Kubangebiete. — Skizzen der Syr-Daria-Gebiets.

Le Propriétaire-Gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard et Gallois.

LES ORIGINES DE LA CONSTITUTION ALLEMANDE.

Les bizarreries et l'extrême complexité de la constitution de l'empire allemand ont été signalées ici même[1] : l'étrangeté avec laquelle a été organisée la représentation des États de l'empire au sein du Bundesrath, l'adjonction d'une chambre populaire à un pouvoir exécutif conçu pour être absolu, l'ingénieuse confusion des rouages administratifs du royaume de Prusse avec ceux de l'empire, les omissions intentionnelles des textes, les interprétations judaïques qu'ils ont permises, etc., puis, par-dessus tout, résumant tout, l'énorme prépondérance assurée à la Prusse sur les autres confédérés. Est-ce un bien? est-ce un mal? Un mal apparemment, au gré des logiciens. Mais à celui qui condamnerait ainsi en bloc et sans appel, on pourrait appliquer ce que Macaulay a dit de l'homme qui, d'après des principes abstraits, décide que telle constitution est bonne en soi, sans connaître exactement le peuple qu'elle doit régir : « Cet homme ressemble à un tailleur qui prendrait mesure sur l'Apollon du Belvédère pour les habits de tous ses clients ». Une constitution est faite pour un peuple donné, non pour tous les peuples en général ; si une constitution existe, c'est que sans doute elle est supportable aux hommes qui la subissent, tout au moins jusqu'à preuve du contraire; elle changera quelque jour peut-être, certainement même si l'on veut, avec le développement intérieur du peuple, ou sous le choc des idées extérieures; mais elle existe, et c'est une forte présomption qu'en un moment précis elle a répondu à quelques-uns au moins des vœux ou des besoins des citoyens, qu'elle est sortie des entrailles du pays.

Pour l'Allemagne, il n'y a pas seulement présomption, la preuve est faite : la constitution de 1867-1871 est née de l'histoire nationale; chacune de ses singularités, qui étonnent tout d'abord, a sa cause historique et lointaine; chacun des principes qu'elle a proclamés et dont elle a réglé l'application, fédération d'États soi-disant indépendants, part réservée à la volonté populaire, hégémonie de l'un des

1. Voir le n° du 15 janvier 1887 : *La constitution allemande et l'hégémonie prussienne.*

confédérés, évoque un souvenir du passé; chacune des institutions nouvelles, reposant sur une idée ancienne, a ses racines propres, qui ne sont que rarement apparentes, mais qui s'enfoncent profondément dans le sol et qui donnent sève et vigueur à la plante; chacune de ces idées premières, venues en des temps différents soit d'un besoin intime du peuple soit d'un calcul accidentel des politiques, a été recueillie par le constituant de 1867, et, à l'appel d'un homme de génie, a, comme un soldat obéissant, pris, dans l'ordre de bataille inauguré à cette époque, le rang où ses services pouvaient être le mieux utilisés.

C'est ce que montrera un court aperçu des origines de la constitution actuelle de l'empire.

I

Presque tout a été dit du saint-empire romain de nation germanique, lorsque Voltaire a écrit qu'il n'était plus saint, ni empire, ni romain, depuis qu'il comptait un si grand nombre de protestants, qu'il n'avait plus de puissance effective et qu'il avait perdu l'Italie. Il n'était même pas germanique, puisque les Slaves de Bohême en faisaient partie et qu'un prince qui devait son titre royal aux Slaves de Prusse, un roi d'Angleterre comme possesseur du Hanovre, d'autres étrangers encore y avaient voix délibérative et y prédominaient souvent. C'est cependant du saint-empire que l'Allemagne contemporaine a hérité son semblant d'organisation fédérative.

On peut dire que, depuis Charlemagne jusqu'à nos jours, l'Allemagne n'a point cessé de former une fédération, tantôt plus lâche, tantôt plus resserrée, mais une fédération qui l'a accoutumée et à une certaine indépendance locale et aux lenteurs de ce régime et à son impuissance relative. La forte administration de Charlemagne ne tarda pas à se désagréger après la mort du grand empereur, par l'incapacité et l'ambition désordonnée de ses successeurs; dès le xe siècle, la personne de l'empereur est le seul lien commun entre les diverses parties de l'empire; lien fragile, car la couronne est élective, et chaque élection, bien que se faisant le plus souvent en faveur de la même famille, laisse après elle un danger permanent d'instabilité; lien qui se distend chaque jour davantage, car, pour s'étendre en France, en Italie, avec le concours de ses vassaux, l'empereur ne cesse d'accroître les privilèges et partant la puissance de ceux-ci. Au XIVe siècle, le titre impérial n'est déjà plus qu'un « titre nu [1] », l'empereur est réduit à « une espèce de présidence d'honneur dans la république des anciens feudataires et sujets de l'empire ».

1. Himly, *Histoire de la formation territoriale des États de l'Europe centrale*, I, 239.

Cependant, considéré du dehors, le spectacle demeure grandiose : on vit encore, à la veille de la Révolution française, dans l'apparat d'un pouvoir qui, depuis longtemps, a cessé d'exister. L'empereur, un Habsbourg, confère des titres, donne l'investiture, convoque la diète, ratifie et expédie ses recez. La diète, qui comprend des ecclésiastiques, des princes et des villes libres, siège en trois collèges : le premier, celui des 8 électeurs, s'est peu à peu détaché de la masse; formant une puissante oligarchie, il a maintenant monopolisé l'élection impériale; le second, celui des princes, divisé en banc ecclésiastique et banc laïque, compte 100 voix, dont 6 sont des voix curiales ou collectives, certains petits seigneurs ayant été cotés trop bas pour avoir chacun un vote distinct; là, par le jeu des héritages et des cessions volontaires ou forcées, quelques grandes maisons ayant plusieurs possessions princières ou comtales ont accumulé plusieurs voix, d'autres n'ont entrée que pour une partie des territoires qu'elles détiennent, pour ceux qui sont compris dans l'empire; dans le troisième collège, celui des villes libres, deux bancs, rhénan et souabe, avec 51 membres. Chaque banc vote séparément, soit cinq chambres à consulter; il faut mettre deux collèges d'accord pour qu'une résolution devienne définitive. Puis, en dehors de la diète, n'y ayant point de représentants, la noblesse immédiate, qui relève de l'empereur seul, sur qui l'empereur a seul autorité, sorte de propriété indivise qu'il est censé administrer au nom de la collectivité impériale.

Voilà le décor, qui ne manque certes point de brillantes couleurs. Mais dans la coulisse, que voit-on? Entre tous ces acteurs, importants ou minuscules, à qui de si beaux rôles ont été distribués, point de cohésion, point d'unité d'action ; ils n'ont d'autre obligation que de fournir des contingents à l'empereur, lorsque la diète a décidé la guerre d'empire, et toute leur habileté s'exerce à empêcher cette décision, à s'y soustraire lorsqu'elle a été rendue, pour se livrer plus librement à leurs querelles privées ou à leurs entreprises extérieures; ils tiennent des traités de Westphalie une absolue souveraineté sur leurs territoires respectifs, le droit de s'allier à leur guise aux puissances étrangères; l'intervention de l'étranger dans leurs différends intérieurs est légalisée depuis qu'en 1648 la France a été faite « protectrice de la liberté germanique »; ils n'ont point individuellement le *liberum veto* des nobles polonais, mais les protestants l'ont collectivement contre les délibérations éventuelles de la diète en matière confessionnelle; la diète, livrée aux intrigues politiques et aux compétitions religieuses, n'est plus qu'une conférence diplomatique où chacun suit ses fantaisies ou ses intérêts particuliers; des partis s'y sont constitués, clientèle cupide et mobile, gravitant autour de quelques dynasties puissantes, de quelques princes

remuants ; l'autorité impériale est nulle. Il y n'a point de politique allemande au regard de l'extérieur; il n'y a pas de paix à l'intérieur, pas le moindre symptôme de vie nationale; chaque parcelle du territoire forme à elle seule un monde; c'est le désordre organisé, l'émiettement et la stérilité. A peine si, dans cette lamentable comédie, on discerne les éléments du drame qui se jouera bientôt : l'Autriche et la Prusse, à trois reprises, en 1740, en 1756, en 1785, ont croisé le fer; les États moyens ou petits de l'Allemagne se sont unis, qui aux Habsbourg, qui aux Hohenzollern, selon le profit du jour; il n'est pas encore question de se disputer l'empire, mais ces luttes contiennent le germe des révolutions intestines du XIXe siècle; il n'y aura plus seulement en Allemagne, en face des partisans de l'Autriche, ceux de la France, de la Suède ou de l'Angleterre. « C'est l'œuvre de Frédéric II d'avoir, entre ces deux tendances néfastes à accepter secrètement ou ouvertement la domination étrangère, pris une troisième direction, adopté une politique qui était une politique prussienne et rien d'autre; l'avenir de l'Allemagne en dépendait[1]. »

Mais si l'empereur et le roi de Prusse posaient déjà le problème de l'avenir, le peuple allemand demeurait passif, ou, pour mieux dire, il n'y avait point encore de peuple allemand. C'étaient les délégués des princes, non ceux des peuples, qui siégeaient à la diète; entre les princes se nouaient les conventions, se concluaient les trocs; du peuple, il n'en était point question. L'Allemagne, si l'on peut donner ce nom à l'appareil superficiel du saint-empire, n'avait point de manifestations sensibles pour le paysan ni pour le citadin; de l'empereur, on n'entendait parler que quand il fallait lever un contingent; aussitôt la paix rétablie, chacun retombait sous le joug exclusif de son seigneur, prince ou comte, abbé ou bourgeois des villes libres; de relations commerciales, il n'y en avait pas, dans un pays morcelé entre 320 lignes de douanes; de langue commune, on commençait à peine à en avoir. Qui donc eût pensé au peuple allemand? Pouvait-il lui-même avoir conscience de sa propre existence?

Un mouvement s'était produit, cependant, qui allait bientôt arracher ce peuple à ses limbes : la grande activité littéraire du XVIIe et surtout du XVIIIe siècle avait fondé l'unité de la pensée allemande : il y avait désormais, depuis Lessing jusqu'à Kant, à Gœthe et à Schiller, une langue, une philosophie, une littérature qui avaient pris leur place dans le monde; au-dessus des douaniers, des principicules et des rois, un génie germanique s'était révélé à l'Allemagne et à l'Europe et avait posé les bases de la nationalité allemande.

1. Treitschke, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, I, 52.

Est-ce à dire que ces grands esprits eussent pressenti l'Allemagne contemporaine et répandu la bonne parole pour exciter le peuple à sortir de sa torpeur et à jeter ses langes? Ce fut tout l'opposé : étouffés dans l'atmosphère pesante des petites cours, où les entretenait la faveur des princes, avides d'air, d'espace et de lumière, ils franchirent d'un seul bond les limites qui semblaient les retenir prisonniers; l'humanité seule leur parut assez vaste pour leurs conceptions; ils ne s'arrêtèrent pas à la patrie, dont rien autour d'eux ne pouvait leur donner la notion; ils furent humanitaires, cosmopolites; ils rêvèrent au profit de la pensée allemande la domination universelle, à laquelle les empereurs avaient naguère aspiré pour eux-mêmes et que Victor Hugo a si magnifiquement décrite dans *Hernani*. S'ils préparèrent l'unité politique de l'Allemagne, ce ne fut point par leurs maximes ou leur exemple, c'est indirectement, en donnant au pays un patrimoine commun à défendre, un être moral à faire vivre; en l'initiant à sa puissance intellectuelle, ils lui firent désirer et chercher la puissance matérielle.

Mais, pour opérer cette transformation définitive, pour faire jaillir l'âme politique de l'Allemagne, il ne suffisait ni de critiquer la raison pure ni de spéculer sur l'esthétique; il fallait une génération nouvelle, qui retomberait de la philosophie dans la réalité; il fallait les chants patriotiques et l'école historique; il fallait une commotion violente. Elle vint de France.

II

On sait le prodigieux effet que produisit en Allemagne la déclaration des droits de 1789, l'accueil enthousiaste que rencontra d'abord auprès des Humboldt, des Gentz et des Klopstock cet évangile de la liberté des peuples et de l'égalité des hommes; les aspirations confuses des populations avaient trouvé une formule que l'on croyait éternelle; on pensait tenir pour jamais la solution de tous les doutes, la satisfaction de tous les besoins, la réalisation de tous les rêves; le caractère universel et humain de la déclaration, qui faisait précisément sa faiblesse au point de vue français, accroissait, jusqu'à la rendre foudroyante, sa force de propagation; Jésus-Christ avait renouvelé la morale individuelle en prêchant l'amour, il semblait que la Constituante eût créé la morale sociale en proclamant le droit.

Mais aussi quelle surprise, quelle douleur et quelle rage, lorsque la Révolution française, déviant de son premier programme, pressée par le danger, entraînée par la logique des faits, se mit à son tour à conquérir des territoires pour se protéger elle-même, à assujettir des peuples sous couleur de les soustraire à la tyrannie! Quelles haines sur-

tout, lorsque, la Révolution sauve, Napoléon dans son intempérance prétendit disposer des États européens comme d'un jeu de cartes que l'on mêle à sa guise dans des combinaisons variées et éphémères ! En quelques années, la foi que l'on avait cru saisir s'évanouit, l'idole que l'on avait élevée se brisa ; la foi ne laissa après elle que fureur d'avoir été trompés, l'idole que morceaux qui servirent d'armes contre les prophètes de la nouvelle religion ; l'Europe, soulevée au nom de la liberté nationale, vengea contre la France militaire et conquérante ses intérêts blessés et ses espérances déçues [1].

Nulle part peut-être il n'est plus aisé de suivre les progrès de ces sentiments qu'en Allemagne ; nulle part on ne peut mieux fixer le terme des remaniements que le pays pouvait subir, le moment exact où les bornes furent dépassées, où le gouvernement napoléonien, affamé d'omnipotence, ébranla de ses propres mains son crédit et sa puissance. Le célèbre recez de 1803, qui sécularisait presque toutes les principautés ecclésiastiques et médiatisait presque toutes les villes libres, ne souleva point le patriotisme allemand, car il n'atteignait aucun organe essentiel ; depuis la guerre de Trente ans, on était accoutumé à de semblables trafics ; quelques princes disparaissaient ici, d'autres s'agrandissaient par là, toutes les petites dynasties locales étaient plus ou moins compromises, mais rien de bien neuf en ce commerce, rien à quoi l'on ne dût s'attendre ; les plus gros personnages politiques de l'Allemagne y trouvaient leur profit ; la diète avait opéré elle-même la répartition des dépouilles, à l'instigation de Napoléon. L'Allemagne, à tout prendre, n'avait point à se plaindre : le jour où l'on voudrait réunir les débris en un seul faisceau, la tâche serait d'autant plus simplifiée que le nombre des princes souverains se trouvait diminué. Sans doute, l'organisation de l'empire et celle de la diète se trouvaient bouleversées : le collège des électeurs était porté à 10 membres, celui des princes à 131, dont 64 voix aux mains des électeurs, celui des villes tombait à 6 ; partout les protestants domineraient désormais. Mais qu'importaient la diète et l'empereur ? Nul ne croyait plus à la durée du saint-empire ; chacun le savait pourri de vétusté, affecté d' « insuffisance complète », comme le déclarèrent plus tard les signataires de la Confédération du Rhin ; la nouvelle diète n'eut jamais l'occasion de siéger ; dès 1804, François II, qui avait pris goût au titre impérial, s'arrogeait ce titre en Autriche, en prévision du temps prochain où il le perdrait en Allemagne ; en 1806, aucun effort ne fut nécessaire pour obtenir son abdication. Le saint-empire avait vécu.

1. Voir Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, *Les Mœurs politiques et la tradition*, liv. III.

Déjà cependant le péril apparaît à cette date, déjà une première faute est commise, dont sortira l'Allemagne nouvelle. Après la paix de Presbourg, le saint-empire est divisé en trois : d'un côté l'Autriche, de l'autre la Prusse ; entre les deux, la Confédération du Rhin (12 juillet 1806), qui embrasse l'Allemagne du Midi et où de nouvelles médiatisations ont réduit à 16 le nombre des parties prenantes, où la dignité royale a été concédée à la Bavière et au Wurtemberg, où chacun est absolument souverain chez soi. Jusqu'ici encore, tout est supportable : l'Autriche se résigne, s'estime même allégée d'un lourd fardeau ; la Prusse est affranchie de tous liens obligatoires avec les autres États allemands, libre au contraire d'attirer dans son sillage les princes du Nord ; la Confédération ne compte que des satisfaits. Mais, et c'est là qu'est l'erreur, au lieu d'abandonner ces trois groupes à eux-mêmes, de les laisser rivaliser et guerroyer à leur gré, Napoléon a voulu que l'un d'eux fût à sa discrétion : il s'est proclamé « protecteur » de la Confédération du Rhin comme jadis Louis XIV « protégeait » la liberté germanique ; il l'oblige à lui amener des contingents, lorsque de nouvelles guerres éclateront en Europe.

Cette fois, c'est vraiment trop : Louis XIV n'avait point derrière lui la Constituante et la déclaration des droits ; après 1789, l'intrusion de la France est odieuse ; l'Allemagne commence à frémir. Elle frémit, mais d'une façon peu perceptible, car elle ne saisit pas encore jusqu'où la conduira Napoléon Ier, ou, si elle le saisit, elle ne se connaît point de centre de ralliement. Où elle va ? Napoléon le lui montre en livrant la bataille d'Iéna. Un centre ? Napoléon le lui donne en pensant anéantir la Prusse. Il y a dorénavant en Allemagne un apôtre implacable de l'idée nationale, autour duquel viendront s'agréger tous les courtisans du succès, lorsque la fortune trahira la France, tous les mécontents et tous les patriotes, tous ceux qui ont recueilli les enseignements de la Révolution. En vain Napoléon pense-t-il contenir et l'Autriche et la Prusse en leur imposant l'alliance française ; en vain porte-t-il à 37 le nombre des confédérés du Rhin : on subit son alliance et sa Confédération en attendant mieux, c'est-à-dire jusqu'au jour où l'on pourra constituer une Allemagne.

Comment la constituer ? De 1807 à 1814, avant et pendant la guerre de l'indépendance, ce ne sont que projets, contre-projets, négociations et compétitions, espoirs ardents et désillusions profondes, parmi lesquels se distinguent trois préoccupations dominantes : comment organiser le nouvel empire ? que fera-t-on de l'Autriche ? que sera l'empire ?

Dans sa lutte contre la Révolution, l'Allemagne avait emprunté deux idées à la France : celle de réaliser la notion de patrie par l'explosion des forces nationales, et l'idée de liberté. Aussitôt après l'écrasement

de la Prusse à Iéna, Stein, ses lieutenants et ses successeurs, appelés à relever la monarchie prussienne, n'avaient point hésité à attribuer ses déboires et ses ruines à l'isolement du souverain et de l'administration, à l'impossibilité où se trouvait le gouvernement de s'appuyer sur le peuple, faute d'avoir des moyens réguliers pour se tenir avec lui en communication directe et intime; leur premier désir fut de créer une représentation populaire : Stein accomplit cette réforme dans les villes et la préparait pour l'État, où il voulait créer une diète centrale, lorsqu'il fut obligé de résigner ses pouvoirs. Quelques années plus tard, en 1813, lorsqu'il eut à se prononcer sur la réorganisation de l'Allemagne, Stein recommanda une solution analogue : à côté des deux premiers collèges de la diète restaurée, où siégeraient les électeurs d'une part, de l'autre les délégués des princes, désormais libres de voter suivant leur conscience au lieu d'obéir aux instructions de leurs souverains, une troisième assemblée comprendrait des représentants du peuple qui venait de reconquérir si vaillamment son indépendance nationale, des délégués de chacun des parlements locaux que l'on devait instituer dans les États confédérés. L'idée parut trop radicale : les souverains, sortis d'émoi, raffermis sur leurs trônes, oubliaient déjà les promesses libérales qu'ils avaient faites à leurs sujets pour les appeler à la guerre; ils s'effrayèrent d'avoir affaire à un véritable parlement. Le projet de Stein fut écarté : un demi-siècle devait s'écouler avant qu'il fût réalisé.

Une autre question paraissait plus pressante, et l'était en effet : quel serait le sort de l'Autriche? Stein, qui était un conservateur, malgré l'audace de ses réformes, et son successeur au ministère prussien, Hardenberg, le chef de l'école libérale et centralisatrice, étaient d'accord pour accroître la part de la Prusse dans l'empire : n'osant encore prétendre pour elle à l'hégémonie complète, ils voulaient lui donner la prépondérance dans le Nord, tandis que l'Autriche l'aurait dans le Sud; on aurait ainsi une sorte de dualisme; mais, tandis qu'Hardenberg, soutenu par tous les hommes d'État prussiens, s'en tenait là, Stein, plus respectueux du passé et plus Allemand, proposait de rétablir l'empire électif et de le donner à l'Autriche. Quant à la cour de Vienne, elle sentait le péril d'habiter la même maison que la Prusse, depuis que cette puissance avait passé au premier rang; Metternich redoutait, pour son souverain, le poids de l'antique couronne impériale; il craignait que l'empire ne fût quelque jour conféré à la Prusse; il préférait enfin qu'il n'y eût plus d'Allemagne, et qu'on laissât subsister des États allemands, distincts les uns des autres, avec lesquels il traiterait séparément, si bon lui semblait : ne pouvant tout avoir, il travaillait à tout diviser.

Restait le troisième point : quelles attributions donnerait-on à l'empire, ou, à défaut de lui, aux diverses confédérations qui pourraient se former et en tenir lieu ? La réponse de l'Autriche était simple : il n'y aura point d'attributions, puisqu'il n'y aura point d'empire ni de confédérations. Les États moyens, fort amoureux de leur liberté, préconisaient le retour à l'ancien état de choses, c'est-à-dire des attributions purement nominales. La Prusse, au contraire, réclamait pour l'empire la pleine autorité sur les affaires etrangères, l'armée et les douanes.

On discuta longuement, de cour à cour d'abord, puis à Chaumont, puis à Vienne, rompant puis reprenant l'entretien, intriguant et se démenant en tous sens, l'Autriche manœuvrant avec les petits États pour faire échec à la Prusse, celle-ci parlant haut et ferme pour finir par céder; on ne savait comment sortir de ce conflit d'intérêts et d'appetits, lorsque le retour de l'île d'Elbe précipita les choses. Le 8 juin 1815 fut signé l'acte qui fondait la Confédération germanique : on ne créa point d'assemblée populaire; on ne donna point d'influence particulière à la Prusse; on ne rétablit pas le titre impérial; on n'étendit point sérieusement la compétence fédérale; on s'efforça d'en empêcher l'extension pour l'avenir en instituant une sorte de *liberum veto*, puisque toutes les revisions du pacte fédéral devraient se faire à l'unanimité.

La Confédération comprenait 39 Etats souverains, dont 4 possédaient des territoires au dehors [1]; chacun se gouvernait librement sauf obligation d'avoir des institutions constitutionnelles et de déférer aux décisions de la diète en matière de sécurité interieure ou exterieure. La diète, placée sous la présidence perpétuelle de l'Autriche et la vice-présidence de la Prusse, se composait exclusivement de délégués des princes; elle pouvait déclarer la guerre, conclure la paix, organiser l'armée, faire les lois et règlements nécessaires à l'application du pacte fédéral, régler les contestations d'État à État; elle procédait de deux manières : pour les affaires courantes en assemblée restreinte ou par curies, où les 11 plus grands États avaient seuls des voix viriles, tandis que les 28 autres étaient répartis en 6 groupes ou curies ayant chacun une voix; les affaires constitutionnelles, les questions de guerre et de paix étaient réservées à l'assemblée plénière (*Plenum*), où chaque État avait au moins une voix, les 14 principaux en ayant 4, 3 ou 2, soit au total 70 votes dont 45 appartenaient aux plus puissants [2]. Pour cou-

1. L'Autriche (Hongrie), la Prusse (provinces de Prusse et de Posen); le Danemark entrait dans la Confédération pour le Schleswig-Holstein, le royaume des Pays-Bas pour le Luxembourg.

2. Les sept États les plus considérables, représentant les cinq sixièmes de la population fédérale, n'avaient que 27 voix.

ronner l'œuvre, et sans doute pour se rapprocher du passé, le pacte du 8 juin 1815 fut inséré dans l'Acte final du congrès de Vienne : c'était le mettre sous la garantie des puissances, et exposer l'Allemagne à les voir intervenir dans ses affaires intérieures, ce qui ne manqua pas d'arriver après 1848.

III

L'Allemagne, sous le régime de 1815, n'était guère plus avancée qu'avant 1789 : elle avait perdu la majesté séculaire du saint-empire; on la dotait d'un nouvel organisme; la diète fédérale était condamnée à l'impuissance tout comme la diète impériale; on courait même le risque, jadis inconnu, de la voir, société en nom collectif pour l'exploitation du droit divin, entrer en conflit avec les assemblées populaires introduites dans les divers États confédérés; l'Autriche, après avoir fait mine d'abandonner l'Allemagne, y rentrait en chef perpétuel et ne pouvait plus être arrêtée ou contenue par l'appréhension, autrefois constante, d'être dépouillée de la primauté; la nation, qui, pour la première fois, s'était manifestée et avait prouvé sa vie par ses actes, était rendue à son éparpillement, trahie dans ses espérances, brutalement rappelée au respect aveugle des multiples souverains qu'elle venait de sauver. En compensation de tous ces déboires, quel profit? Quelque simplification, plus spécieuse que réelle, des rouages fédéraux; la consécration des révolutions territoriales de 1803 et la réduction du nombre des princes allemands; la suppression définitive de tous les gouvernements théocratiques; l'espoir, mais rien qu'un espoir, que l'on pourrait un jour établir quelque entente commerciale entre plusieurs États de la Confédération. Mince bénéfice après le généreux enthousiasme de 1813.

L'Allemagne resta déconcertée et découragée du dénouement de cette grande crise où elle avait pensé trouver son salut; elle demanda à la science, vers laquelle elle se précipita avec une sorte de frénésie, l'oubli de ses souffrances; le romantisme littéraire fleurit soudain, produit bâtard d'esprits désabusés et désorientés qui cherchent dans l'évocation du passé et des civilisations étrangères les satisfactions que leur refusent le présent et le spectacle de leur entourage; en philosophie, après les préceptes affirmatifs et étroitement personnels de Fichte, on eut Hegel, qui, voulant tout expliquer, excusa tout, enseigna « l'indifférence suprême, suite de la suprême curiosité », et qui, en attendant que ses disciples fissent sortir l'idée révolutionnaire de son perpétuel devenir, fut l'apôtre résolu de la résistance et de l'auto-

cratie[1]; dans les universités végétaient encore quelques patriotes, mais ils rencontraient peu d'écho au dehors, car, par un phénomène nouveau, un particularisme libéral et constitutionnel étayait dorénavant le particularisme des princes.

L'idée de liberté, que Stein avait conçue étroitement liée à l'idée d'unité, lui faisait maintenant obstacle. En 1813, on avait souhaité des franchises locales et des franchises nationales; en 1815, les souverains avaient refusé les secondes, mais s'étaient obligés à concéder les premières. Les États moyens ou petits s'empressèrent de promulguer des chartes, voyant là un énergique dérivatif aux aspirations unitaires qui menaçaient de les abîmer aux pieds des plus puissants : de 1816 à 1819, la Bavière, le Wurtemberg, Bade, Saxe-Weimar, etc., eurent leurs constitutions. L'Autriche et la Prusse au contraire, livrées à la réaction, ne s'exécutèrent pas. De l'Autriche, la nation n'attendait rien; mais de la Prusse, vers qui s'étaient portés tous les cœurs après 1807! Ce fut une déception ajoutée à tant d'autres; la Prusse perdit, durant de longues années, l'appui des libéraux, pour ne le reconquérir qu'en 1847, lorsqu'elle entra elle-même ou parut entrer dans les voies de la liberté, puis le reperdre encore en 1851 et en 1861, quand les conservateurs y reprirent le pouvoir; les libéraux, attirés par l'appeau que leur avaient ménagé les petits, s'éloignèrent des grands, et lorsque, par la suite, en 1832, en 1834, le pouvoir fédéral tenta d'accroître ses forces, ils s'y opposèrent pour ne point favoriser les progrès du despotisme.

La Prusse cependant ne demeurait point indifférente à l'Allemagne; si elle était passive sur le terrain politique, où elle avait été vaincue en 1815, elle montrait, en matière économique, une initiative et une application qui devaient lui procurer sous peu d'immenses avantages. L'acte fédéral, en interdisant aux confédérés de traiter isolément avec les puissances étrangères, leur avait permis de se lier entre eux par des conventions particulières; il avait prévu également que l'Allemagne ne pourrait longtemps vivre avec les 60 lignes de douanes qui y subsistaient encore, et chargé la diète d'examiner la question. La diète délibéra, mais, comme toujours, sans résultat. La Prusse aussitôt se glissa dans l'issue qui lui était ouverte : en 1818, elle abolit ses douanes intérieures, puis de 1819 à 1828 négocia et conclut avec ses voisins des traités d'union douanière. L'Autriche, menacée d'exclusion, prit peur : au Zollverein prussien, qui comptait 25 millions d'habitants, elle voulut opposer le Zollbund, composé des États du Sud; mais le

1. Voir Klaczko, *L'agitation allemande et la Prusse*, dans la *Revue des Deux Mondes* du 1er décembre 1862 et du 15 janvier 1863, et l'étude sur Hegel dans les *Mélanges d'histoire religieuse*, de Scherer.

Zollbund était trop petit pour vivre à côté du Zollverein : après cinq ans d'existence misérable, en 1833, il se fondit avec lui, comme plus tard l'Allemagne du Sud avec la Confédération du Nord. Union politique inefficace avec l'Autriche; union douanière puissante sans l'Autriche, union où la Prusse est prépondérante, quoiqu'elle ne cherche pas à l'administrer à son profit exclusif ni à la détourner de son but commercial : voilà où en est l'Allemagne aux approches de 1840; elle se contente de ces avantages matériels, sans désirer mieux; mais un grand enseignement lui a été donné; le seul bienfait acquis depuis 1815 l'a été sans l'Autriche, contre l'Autriche; de là à conclure que l'Autriche n'est pas indispensable à l'Allemagne, qu'elle est incapable de lui donner l'unité, voire même qu'elle lui est hostile et nuisible, il n'y a qu'un pas.

En 1840, la situation change et se dessine plus nettement en faveur de la Prusse. L'école hégélienne est en dissolution, l'école historique commence à produire : Gervinus, dans son *Histoire de la littérature allemande*, reproche aux exagérations du mouvement scientifique d'avoir tari les sources de la vie; il invite ses compatriotes à laisser là l'idéal pour songer au réel, à la patrie. A ce moment, deux secousses se font sentir en Allemagne : la France, toujours la France, par ses ardeurs belliqueuses de 1840 à propos de Méhemet-Ali, ranime chez ses voisins du Rhin le souvenir de ses anciennes conquêtes et réveille leur patriotisme endormi; à Berlin, un nouveau prince, Frédéric-Guillaume IV, vient de monter sur le trône; on le sait préoccupé de la question allemande, on le croit plus ou moins disposé à donner quelques libertés à la Prusse. C'en est assez pour lui attirer les sympathies germaniques, à une heure surtout où l'indépendance paraît encore une fois menacée par l'ennemi héréditaire. Le parti national se reconstitue; à Heidelberg, en octobre 1847, il formule son programme : pousser la Prusse dans la voie libérale où Frédéric-Guillaume IV vient d'entrer en convoquant un Landtag et l'inviter à prendre la direction du mouvement fédératif de manière à contenir, puis à étouffer peu à peu les prétentions des souverains de second ordre; écarter momentanément l'Autriche, où la politique étroite de Metternich fait obstacle aux idées modernes; développer le Zollverein en lui donnant un parlement populaire qui, d'accord avec le conseil des princes entrés dans l'union douanière, pourra légiférer sur les matières commerciales; créer en un mot l'unité par la liberté et les intérêts économiques, fonder une union restreinte, ayant pour cadre le Zollverein, et compatible avec le maintien de la Confédération de 1815. Telles sont les revendications nationales; elles sont modérées et pacifiques.

Frédéric-Guillaume IV avait, lui aussi, son programme; mais, mystique

et hésitant, craignant de polluer la couronne de ses pères au contact de la Révolution, ce prince ne savait imprimer à ses projets ni la précision ni l'audace nécessaires au succès. Après plusieurs années de méditation, il en était arrivé à proposer à l'Autriche, le 20 novembre 1847, d'étendre le Zollverein à toute la Confédération, c'est-à-dire d'y faire entrer sa rivale, et d'établir ensuite l'unité de législation commerciale et militaire. L'intention était bonne, mais les moyens d'exécution piteux; sur ces moyens, à dire vrai, le roi de Prusse ne s'exprimait qu'en termes vagues; à travers les méandres de sa pensée, on discernait avec peine que la diète, soigneusement conservée, appellerait auprès d'elle des « hommes compétents » pour s'éclairer de leurs lumières lorsqu'elle aurait à légiférer sur des sujets spéciaux; puis, comme pour se donner du cœur, il menaçait discrètement la cour de Vienne, au cas où elle n'entrerait pas dans ses vues, de saisir directement la diète de ce projet.

Était-ce bien là ce que souhaitait l'Allemagne? Elle-même n'eut pas le temps de le savoir : tandis que l'Autriche, inquiète de voir toucher à son œuvre de 1815, affectait de vouloir réunir les princes confédérés pour délibérer de concert sur les propositions de la Prusse, la tourmente révolutionnaire qui souffla de nouveau de Paris emporta et le programme d'Heidelberg et celui de Berlin, et inspira à la nation allemande la fantaisie de dicter pour une fois ses volontés à ses princes.

IV

A Berlin comme à Vienne, il y eut, dans la première quinzaine de mars 1848, des émeutes : le gouvernement de Metternich fut balayé et l'Autriche parut délivrée de la réaction; de son côté, Frédéric-Guillaume IV accorda à son peuple deux patentes plus ou moins libérales. Mais, à Berlin comme à Vienne, on cherchait des libertés locales plutôt qu'on ne poursuivait un but national; à peine si l'on songea à demander au roi de Prusse quelque promesse de s'entremettre pour resserrer les liens de la Confédération; l'opinion publique ne lui était plus favorable; on lui reprochait ses tergiversations antérieures, son manque de sang-froid dans les journées de mars; on ne croyait plus en lui. Le parti qui voulait l'hégémonie prussienne se trouva affaibli d'autant; pis encore, l'apparente facilité avec laquelle la liberté semblait avoir triomphé à Vienne fit illusion à tous : on pensa que rien n'empêchait plus l'Autriche de rentrer dans le giron de l'Allemagne; ce sentiment nouveau, se substituant à la lente désaffection qui s'était produite depuis un demi-siècle à l'égard de la cour de Vienne, allait permettre à celle-ci, mise en éveil par les discours de Frédéric-Guillaume, de renouer ses intrigues.

Les aspirations nationales s'affirmaient par ailleurs cependant : le 5 mars, quelques savants et hommes politiques, réunis à Heidelberg, décidèrent de convoquer à Francfort les membres des diverses chambres existant dans les États allemands pour préparer une loi électorale qui servirait à élire un parlement national. En vain la diète, se sentant débordée, prit-elle l'initiative de laisser chaque État libre d'abolir la censure, devenue obligatoire depuis 1832 ; en vain convia-t-elle les gouvernements à envoyer auprès d'elle des représentants spéciaux pour rédiger un projet de constitution fédérale. Alors que la diète, fidèle à ses origines, ne songeait qu'à consulter les princes, le principe populaire, évoqué par la réunion d'Heidelberg, n'allait pas tarder à rester maître de la place. La diète, même accrue des représentants spéciaux, n'aboutit point. Le Parlement préparatoire de Francfort fit au contraire une loi électorale, sur la base du suffrage universel, avec un député pour chaque groupe de 100,000 habitants; tous les États allemands, même la Prusse, qui ne négligea jamais aucune occasion de profit, même l'Autriche, qui craignait de laisser croire qu'elle voulût sortir de la Confédération, se prêtèrent à l'application de cette loi, en dépit de son caractère révolutionnaire; le Parlement se réunit le 19 mai; il décida en juin de former un gouvernement provisoire pour remplacer la diète pendant l'élaboration de la constitution et donna ce gouvernement à l'archiduc Jean d'Autriche, assisté d'un ministère responsable. La diète, qui n'avait jamais rien fait, n'avait plus rien à faire : elle remit ses pouvoirs le 12 juillet entre les mains du vicaire de l'empire. Les princes s'étaient effondrés devant la nation.

Le problème restait entier néanmoins. En se faisant d'abord les complices forcés du Parlement préparatoire, en s'effaçant ensuite devant le Parlement définitif, les gouvernements n'avaient pas abdiqué. Ils s'étaient bornés à ouvrir l'écluse; jusqu'où irait le torrent? Le Parlement ferait-il une constitution avec ou sans le concours des princes? dans le premier cas, quelle part leur accorderait-il? dans le second, comment la leur faire accepter? Déjà l'on avait agité, sans les résoudre, les questions de république ou de monarchie, d'empire héréditaire ou temporaire, de prépondérance parlementaire ou de gouvernement personnel, d'hégémonie prussienne ou autrichienne. Au milieu de cette orgie d'élucubrations constitutionnelles, les princes avaient, pour la plupart, conservé le silence; ils s'étaient déterminés à laisser passer l'orage, ne donnant point d'instructions à leurs plénipotentiaires à la diète, supportant que leurs délégués spéciaux parlassent, eux aussi, d'unité et de représentation populaire, mais comptant que l'Allemagne se lasserait vite des déclamations et des divisions du Parlement de Francfort. Ce calcul se trouva juste.

Les débats du Parlement[1] mirent en pleine lumière le désordre et la confusion qui régnaient dans les revendications libérales du pays; ils dévoilèrent, chez la masse des représentants du peuple allemand, des appétits pangermanistes qu'il était impossible de satisfaire sans bouleverser l'Europe entière; au sujet de l'unité même, l'assemblée était livrée à des querelles interminables : l'Autriche, désormais libérale ou supposée telle, entrerait-elle ou non dans la Confédération? Il y avait un parti de la Grande-Allemagne qui le voulait, un autre de la Petite-Allemagne qui ne le voulait point. Le premier parut d'abord l'emporter sur le second : la tradition, la sentimentalité, l'envie et la crainte qu'inspirait la Prusse plaidaient en sa faveur. Mais alors, que faire des territoires étrangers possédés par la monarchie autrichienne? de la Hongrie, si hostile à l'influence allemande, de la Bohême et de la Moravie, dont les habitants s'étaient refusés à prendre part à l'élection du Parlement[2]? Les admettre, c'était refuser toute cohésion au nouvel empire; les écarter, c'était s'exposer à des complications. L'Autriche, par bonheur, se chargea de précipiter la solution : elle se donna, le 4 mars 1849, une constitution unitaire, sans voir que ses ennemis s'en serviraient pour l'exclure de l'Allemagne, en alléguant le péril de s'incorporer des éléments non allemands. On n'osa point cependant proscrire formellement l'Autriche; on réserva même une place à ses pays allemands, mais le 28 mars une majorité de 290 voix contre 248 abstentions offrit au roi de Prusse l'empire héréditaire.

A quel prix et à quelles conditions? L'assemblée de Francfort avait donné le spectacle que présentent habituellement les chambres divisées où aucun parti n'est assez fort pour faire prévaloir l'intégralité de son programme : tous les vaincus, les républicains, les Autrichiens, les particularistes, s'étaient rencontrés pour pousser au vote des dispositions les plus radicales; espérant que le bien, c'est-à-dire le retour au passé, résulterait de l'excès du mal, ils travaillèrent activement à rendre la nouvelle constitution inadmissible à celui qui en devait bénéficier.

De fait, cette constitution se ressentait des influences françaises du 24 février : l'empereur, réduit au rôle de souverain constitutionnel, y avait le monopole de la représentation diplomatique, le droit de paix et de guerre, le commandement des armées; il pouvait convoquer,

1. Voir les études de Saint-René Taillandier, dans la *Revue des Deux Mondes* des 1er juin, 1er juillet, 1er août et 1er octobre 1849.

2. Sur 68 circonscriptions que comptaient ces deux dernières provinces, il n'y avait eu que 13 élections régulières; 7 députés avaient été élus par la minorité; 48 collèges n'avaient point donné de résultat. Klüpfel, *Geschichte der Deutschen Einheitsbestrebungen*, I, p. 45 et suivantes.

clore ou dissoudre le Reichstag, mais, contre ses décisions, il n'avait qu'un veto suspensif et devait céder après trois dissolutions; il gouvernait avec l'aide d'un ministère responsable devant le parlement; le Reichstag se composait de deux chambres, la chambre populaire élue par le suffrage universel direct, la chambre des États dont la moitié des membres étaient nommés par chacun des gouvernements confédérés, l'autre moitié élue pour six ans par les parlements locaux des États allemands [1]; le pouvoir fédéral ainsi constitué avait la direction supérieure des douanes et du commerce, et, comme ressources, le produit des douanes, celui des impôts de consommation, subsidiairement enfin des contributions matriculaires [2]; les États particuliers conservaient toute liberté en ce qui concernait les impôts directs, la législation générale, la police et l'enseignement, sauf pour eux à respecter un certain nombre de droits reconnus aux citoyens allemands par la constitution fédérale.

Telle était l'œuvre du Parlement de Francfort. elle faisait faire à l'unité diplomatique, militaire et économique de l'Allemagne un pas considérable, celui-là même, à peu de choses près, qui fut accompli en 1867; en revanche, et contrairement à ce qui fut fait à cette dernière date, elle fondait le gouvernement parlementaire, et introduisait le principe de la représentation du peuple, non pas seulement dans la chambre basse, mais au sein même de la chambre des États. C'était évidemment plus que ne pouvait accepter un roi de Prusse.

V

Le 2 avril 1849, une députation vint à Berlin trouver le roi de Prusse et mettre à ses pieds les présents de la Révolution; il répondit le lendemain qu'il était fort touché de ce témoignage de confiance, mais qu'il ne se rendrait aux vœux de l'assemblée nationale que si les gouvernements confédérés tombaient d'accord avec elle. Or, 28 États, les plus petits [3], acceptaient seuls la constitution; il allait donc falloir

1. En attendant l'entrée des pays allemands de l'Autriche dans la Confédération, les 38 voix auxquelles cet État devait avoir droit dans la chambre des États, étaient réparties entre les autres confédérés, à l'exception de la Prusse, qui en comptait déjà 40.

2. Lorsque les recettes propres du budget ne suffisent pas à couvrir les dépenses, les ressources nécessaires à parfaire le surplus sont demandées à chaque État au prorata de sa population, chacun demeurant libre de fournir sa quote-part par les moyens financiers à sa convenance; c'est ce que l'on nomme les contributions matriculaires; elles sont en usage dans l'empire actuel.

3. Bade et le Wurtemberg étaient les plus considérables. En Bavière et en Saxe, les chambres locales accueillaient volontiers la prépondérance prussienne, mais les princes refusaient de l'admettre.

négocier à nouveau; le principe populaire était brusquement arrêté dans son développement; on en revenait à l'ancien principe, celui de faire régler les intérêts communs par les souverains; cela ramenait l'Autriche en scène, puis les États secondaires.

En déclinant les offres qui lui étaient faites, Frédéric-Guillaume IV était fidèle à son caractère, à sa qualité de Hohenzollern et à la politique ambiguë qu'il avait eu soin d'ébaucher depuis un an [1]; mais il y eût menti, s'il n'eût aussitôt tenté de tirer parti de la situation. Désormais fortifié par le vote de l'assemblée de Francfort, bien qu'il en eût repoussé le bénéfice immédiat, il crut pouvoir proposer, dans le courant de mai, à la cour de Vienne, d'unir l'Allemagne et l'Autriche contre l'étranger, de leur donner une représentation diplomatique commune, et d'instituer, pour régler les intérêts communs, un directoire de quatre membres, dont deux Autrichiens et deux Prussiens. Cela revenait en somme à constituer l'Allemagne sous l'autorité de la Prusse, et à n'avoir avec l'Autriche que des rapports d'intimité que le jeu des combinaisons diplomatiques ferait tour à tour aigres ou faciles, comme on l'a vu à une époque récente. La cour de Vienne ne voulut pas entendre parler de ce partage, qui rappelait un peu trop les contrats léonins; tout fut dit de ce côté.

Frédéric-Guillaume se retourna aussitôt vers de plus accommodants: il signa le 26 mai avec la Saxe, le Hanovre et 24 petits États le traité dit des trois rois, qui, laissant subsister l'ancienne Confédération, appliquait aux signataires de la convention et aux autres États qui y adhéreraient par la suite, une sorte de constitution de Francfort édulcorée, à l'usage des puritains et des timides : au lieu d'un empire héréditaire, une présidence (*Vorstand*) où la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Hanovre, le Wurtemberg et la Hesse auraient chacun une voix, qui déciderait de toutes questions à la majorité simple et aurait l'ensemble des attributions généralement dévolues au pouvoir exécutif, nomination des ministres et hauts fonctionnaires, droit de veto (désormais absolu), etc.; des deux chambres inventées à Francfort, on ne

1. Saisi au printemps de 1846 d'un projet élaboré par le prince Albert de Saxe-Cobourg, époux de la reine d'Angleterre, il avait dit qu'il voulait rendre le titre impérial à l'Autriche, recevoir pour lui de l'élection des souverains et de l'investiture impériale une régence à vie, avoir une chambre des princes divisée en bancs des rois, des ducs et des princes, dont il serait l'organe principal, une seconde chambre élue par les Landtags locaux. Le 27 novembre, il avait déclaré à Henri de Gagern, président de l'assemblée, qu'il n'accepterait ni une Allemagne amoindrie par l'exclusion de l'Autriche, ni un pouvoir que ne donneraient point librement les princes confédérés. Puis, le 23 janvier 1849, dans une circulaire aux gouvernements allemands, il avait paru faire sien le programme d'Heidelberg de 1847 et vouloir conserver l'ancienne diète, y compris l'Autriche, en constituant dans son sein une union plus étroite, mais partielle.

modifiait rien à la première; quant à la chambre populaire, elle serait élue au suffrage universel à deux degrés suivant le système prussien des trois classes [1]; et, pour bien montrer que l'on n'avait point peur du peuple, la constitution, avant de devenir définitive, devait être soumise à l'approbation d'un nouveau parlement national. Ce projet fit sensation en Allemagne; les membres du Parlement de Francfort, maintenant dispersés, l'accueillirent différemment : tandis que les démocrates le critiquaient comme fait sans la participation du peuple, que Gervinus et Häusser le déclaraient impraticable, moins à cause de ses dispositions qu'à raison du caractère de Frédéric-Guillaume qui ferait toujours tout échouer, 150 députés réunis à Gotha, avec Gagern, Dahlmann, etc., y donnèrent une chaleureuse adhésion.

Quant à l'Autriche, atteinte dans ses œuvres vives, elle s'appliqua à déjouer les combinaisons de la Prusse; elle détacha d'abord de sa rivale la Saxe et le Hanovre, puis mit en avant la Bavière et le Wurtemberg, s'abstenant avec soin de paraître dans la négociation, mais agissant activement dans l'ombre; au traité des trois rois, désormais caduc par la scission de deux d'entre eux, ces États opposèrent le traité des quatre rois, conclu sans la participation officielle mais sur les indications de la cour de Vienne et qui lui réservait une place considérable : l'Autriche, avec tous ses territoires, était admise dans la nouvelle Allemagne; un directoire, composé de 7 membres, comprenant des plénipotentiaires de l'Autriche, des cinq rois, des deux Hesse réunies pour la circonstance, exerçait le pouvoir suprême, délibérant suivant instructions, mais décidant à la majorité; à ses côtés, par condescendance tardive aux idées modernes, une chambre conçue d'après le plan de Stein, c'est-à-dire élue par les diètes locales, ayant l'initiative des lois, la fixation des dépenses, celle des contributions matriculaires; mais, comme si l'on redoutait de se montrer trop radical en ressuscitant en 1850 un projet de 1813, on avait la précaution d'en restreindre l'application : au lieu d'assigner à chaque État un nombre de députés en rapport exact avec sa population, on en donnait 100 à l'Autriche, 100 à la Prusse, 100 aux autres confédérés; l'Autriche, avec ses satellites, était ainsi certaine d'avoir toujours la majorité.

Au fond, le traité des quatre rois n'était pas sérieux; ce n'était qu'une simple diversion au projet prussien, une loque médiocrement

1. On sait que ce système a pour but d'assurer une part prépondérante à la fortune. Dans chaque collège, les électeurs du premier degré sont répartis en trois sections, de telle sorte que les contributions directes payées par chacune d'elles représentent un tiers du total des impôts de la circonscription; les gros contribuables font partie de la première section, les moyens de la seconde, les petits de la troisième. Quoique comprenant un nombre très inégal d'électeurs, chaque section élit un nombre égal d'électeurs du second degré.

éclatante que l'on agitait aux yeux du peuple allemand pour le détourner de sa voie; ce que l'on voulait en réalité, c'était le rétablissement pur et simple de l'ancienne Confédération de 1815, mais le temps n'était point encore venu de l'avouer publiquement. L'Autriche, qui entendait acculer le roi de Prusse dans un duel diplomatique en champ clos, savait à merveille à qui elle avait à faire; elle spéculait sur sa pusillanimité et sur l'indifférence, mêlée de dédain, qu'avait pour lui la masse du peuple allemand depuis qu'il s'était soustrait à la faveur révolutionnaire. Frédéric-Guillaume en effet commençait déjà à trembler : depuis que son projet avait été si aisément accueilli par le parti de Gotha, il se prenait à croire qu'il avait vraiment fait trop de concessions à la Révolution. Survint, dans la Hesse électorale, un différend entre le prince et ses sujets: le premier réclama le secours de l'Autriche, seul pouvoir régulier subsistant encore en Allemagne; les seconds s'adressèrent à la Prusse. Celle-ci fit mine de vouloir soutenir les Hessois révoltés; elle arma; la cour de Vienne menaça; ici encore, le caractère de Frédéric-Guillaume fut inférieur aux circonstances; aux conférences d'Ollmütz, le 29 novembre 1850, son ardeur s'évanouit, il amena son pavillon. Le 30 mai 1851, la diète fédérale, telle qu'elle avait été constituée en 1815, reprit solennellement ses séances.

Le mouvement de 1848 avait totalement avorté : ni l'extension du pouvoir fédéral n'avait été admise, ni le principe de la représentation populaire reconnu; la réaction triomphait à nouveau; l'odieuse diète de 1815 retombait sur l'Allemagne indignée, avec le poids écrasant de ses hontes et de son impuissance, et l'activité sénile, qui la reprit aussitôt, d'étouffer autour d'elle tout ce qui ressemblait à un cri de la conscience nationale, tout ce qui rappelait la liberté. L'Allemagne avait encore une fois subi l'immixtion étrangère : on avait réussi à empêcher l'Autriche de faire entrer toutes ses possessions dans la Confédération restaurée, mais, pour cela, il avait fallu invoquer l'Acte final de Vienne, faire agir et l'Angleterre et la Russie et la France. L'humiliation était complète.

A y regarder de plus près cependant, la période de 1848 à 1851 n'avait pas été infructueuse. Le conflit de la Prusse et de l'Autriche avait éclaté au grand jour; il était dorénavant avéré que, si l'Allemagne se créait jamais, l'une ou l'autre en devrait disparaître. Prouvé aussi que, le jour où l'on voudrait faire la patrie, il faudrait de toute nécessité, pour mettre fin aux résistances locales, satisfaire au besoin que 1848 avait révélé, évoquer les forces latentes de la nation, ouvrir la bouche au peuple, lui donner un organe, des députés. Il y eut mieux : le monde germanique, écœuré de la vanité, des dissensions et de la stérilité du Parlement de Francfort, s'appliqua aux recherches positives

et pratiques; la démocratie pure tomba dans le discrédit, et avec elle la métaphysique, la théologie spéculative et l'histoire philosophique; l'Allemagne devint réaliste, mais elle resta nationale et libérale.

VI

C'est encore à la France que revint le peu lucratif honneur d'accuser ce mouvement. Les choses officielles avaient repris leur cours normal dans la Confédération; la diète avait administré quelques vertes semonces à la presse; le Zollverein était, depuis 1853, renouvelé pour douze ans, en dépit des efforts de l'Autriche; le Hanovre y avait adhéré, et la cour de Vienne battue s'était résignée à faire avec la Prusse un traité de commerce; l'Allemagne végétait plutôt qu'elle ne vivait, lorsqu'éclata soudain la guerre d'Italie, nouveau coup de fouet qui vint distraire le peuple de sa somnolence.

Il y avait, dans cette guerre, une puissance allemande aux prises avec l'ennemi national; l'Allemagne était menacée sur sa frontière du Mincio; les sympathies allèrent à l'Autriche, la défiance revint à l'égard de la France. La défiance était utile à l'Allemagne, les sympathies nuisibles. Pourquoi ne pas donner son concours, son concours moral au moins, à ce peuple italien qui, plus heureux que l'Allemagne, saisissait enfin le fantôme si souvent entrevu de son unité et lui donnait un corps? Parce que, dit-on, cela diminue l'Autriche. Mais qui ne voit que l'Autriche gêne notre marche, que son antagonisme avec la Prusse fausse la situation de l'Europe? Qu'elle nous laisse libres de faire notre unité; n'allons point nous battre pour elle. On a parlé de nationalités, soit; ce principe nous convie à nous constituer nous-mêmes, à ne point nous attarder dans les énervements d'une fausse sentimentalité de races. — Ainsi parlèrent deux brochures, *La Prusse et la question italienne*, *La guerre d'Italie et le devoir de la Prusse*, attribuées l'une à un conservateur, M. de Bismarck, l'autre à un révolutionnaire, Ferdinand Lassalle[1]. Le conseil fut entendu; le prince Guillaume, plus tard l'empereur, était alors régent de Prusse; il empêcha la diète d'ordonner la mobilisation au profit de l'Autriche, en prétextant que la cour de Vienne avait attaqué et que la Confédération était purement défensive; mais il mobilisa pour son propre compte en vue d'une médiation armée, se posant en défenseur des intérêts allemands, et réussissant, par la rapidité de ses mouvements, à arrêter Napoléon III à Villafranca. Ollmütz était vengé, les voiles déchirés : la Prusse avait avoué sa mission allemande. Restait à l'accomplir.

1. Klüpfel, I, p. 189-192.

Tous les yeux sont maintenant tournés vers Berlin; en quelques jours, la Prusse a reconquis presque tout le terrain perdu en 1851, et l'on se laisse d'autant plus volontiers aller à l'instinct qui fait deviner en elle l'artisan prochain de l'unité, qu'on a vu le prince Guillaume s'entourer de conseillers libéraux, le ministère Auerswald, baptisé dès sa naissance, du nom de ministère de l'ère nouvelle : le cœur et l'esprit sont donc satisfaits. Le 17 juillet, quelques hommes politiques, réunis à Eisenach, demandent le remplacement de la diète par un gouvernement central, fort et permanent, la convocation d'une assemblée nationale; ils veulent que la Prusse prenne l'initiative de ces réformes. La Prusse ne souffle mot et laisse faire. Il faut quelque temps encore pour que l'idée se répande ; le Sud résiste au mouvement qui se dessine dans le Nord ; il craint pour sa religion et ses libertés locales ; le Nord, par contre, redoute de voir s'opérer une scission : une nouvelle réunion, tenue à Francfort le 15 septembre, retranche du programme tout ce qui était un engagement formel envers la Prusse ; on fonde le *Nationalverein*, qui ne compta jamais plus de 20,000 adhérents, mais qui, disposant d'un grand nombre de journaux, eut une action considérable sur l'opinion publique. Les petits gouvernements s'émeuvent; la police pourchasse les membres de la ligue, les tribunaux les frappent. L'idée chemine cependant : en mai 1861, en octobre 1862, des congrès commerciaux, à Heidelberg et à Munich, demandent la création d'un parlement douanier au sein du Zollverein; en août 1861, un congrès de jurisconsultes, à Dresde, réclame l'unité de la législation civile et du droit des obligations.

Il faut parer le coup : en 1859, en 1860, en 1861, les États du Sud parlent d'unifier la législation civile, pénale et commerciale, de régler à l'avance le commandement des armées fédérales pour éviter les retards et les compétitions au jour du besoin; la Saxe, où M. de Beust est ministre, va plus loin : elle veut une chambre consultative, sensiblement composée comme celle du traité des quatre rois, mais où l'Autriche et la Prusse réunies n'auront que la minorité des sièges et non plus les deux tiers; elle propose aussi de faire alterner l'Autriche et la Prusse à la présidence de la diète. La Prusse voit la manœuvre : tous ces projets n'ont qu'un but, l'absorber, la noyer dans les infiniment petits, ou la balancer par l'Autriche. Aussi, le zèle qu'elle a jadis déployé à provoquer des réformes fédérales, elle l'emploie maintenant à contenir la diète dans les étroites limites de compétence que lui a fixées l'acte de 1815 ; elle est particulariste à son tour, et consentirait seulement (1859), en cas de guerre fédérale, à prendre le commandement des corps du Nord, tandis que l'Autriche dirigerait ceux du Sud,

ce qui jette dans les esprits la notion incertaine d'une Allemagne scindée en deux groupes par le Mein; si on la serre de plus près, elle déclare doctement (1861) qu'une chambre ne se conçoit que si les sièges en sont répartis proportionnellement à la population, ou encore que, si l'on ne peut comprendre tout le monde dans un État fédératif, il convient d'accueillir ceux-là seuls qu'il est vraiment possible et avantageux d'unir.

Mais ce ne sont là que principes posés; d'application pratique, la Prusse n'en veut pas pour l'instant : elle ne désire point un fruit trop vert; elle n'admet plus surtout d'en partager les morceaux; elle entrevoit que la question se résoudra par la force; tandis que le particularisme lui sert à ne point laisser entamer ses défenses, elle se recueille, elle prépare, polit et perfectionne l'instrument qui sera la raison dernière de l'unité allemande, l'armée prussienne. Dans l'entre-temps, elle fait, en 1862, un traité de commerce avec la France au nom du Zollverein; l'Autriche proteste, la Bavière, le Wurtemberg, le Hanovre refusent leur adhésion; la Prusse répond froidement à la première que son traité personnel avec le Zollverein n'est nullement violé, aux seconds que leur attitude signifie sans doute qu'ils se retirent de l'union douanière; l'Autriche se tait, les autres cèdent.

Ici, arrêt et recul, et cela par le fait de la Prusse même. Le 23 septembre 1862, un nouveau ministère est constitué à Berlin; à sa tête est M. de Bismarck, qui a longtemps représenté la Prusse à la diète, et dont les opinions réactionnaires sont universellement connues; chez lui, point de faiblesse pour les idées libérales; quant à son sentiment national, qui pourrait lui en prêter l'ombre, à lui sorti du parti qui circonvenait Frédéric-Guillaume IV pour l'empêcher d'amoindrir la monarchie prussienne en la commettant avec le peuple allemand? Rien à attendre de lui, rien que du mal plutôt. Les partisans de l'hégémonie prussienne baissent tristement la tête; ses ennemis exultent. Le 28 octobre est fondé, dans le Sud, un *Reformverein* qui veut la Grande Allemagne, avec l'Autriche; la cour de Vienne, croyant écraser définitivement sa rivale, propose le 18 décembre à la diète, et plus explicitement le 17 août 1863, dans une assemblée des princes à Francfort, d'en revenir, sauf quelques modifications, au système des quatre rois; projet mort-né sans doute, mais que la France se donne le tort gratuit de combattre; la Prusse se refuse catégoriquement à le discuter; elle se déclare prête à recourir aux armes si l'on prétend se passer de son concours; la proposition tombe; M. de Bismarck a néanmoins saisi l'occasion pour établir, dans sa célèbre circulaire du 24 janvier 1863, qu'il faut renvoyer l'Autriche vers l'Orient, lui rompre en visière en Allemagne. Mais qui l'écoute aujourd'hui? Il est en

plein conflit avec la chambre des députés prussienne au sujet du budget militaire; le *Nationalverein*, désespéré, déclare, le 25 mai, qu'il n'a plus d'espoir en la Prusse, que la Prusse le comptera désormais parmi ses adversaires; les journaux officieux badois, les seuls organes gouvernementaux qui aient jamais soutenu la cour de Berlin, laissent entendre que tout est fini.

Tout commence au contraire. De part et d'autre, les jalons sont posés, les positions prises. L'Autriche se contente du *statu quo* et ne paraît disposée à innover, par intervalles, que pour revenir plus sûrement, à la faveur des zizanies des princes, au système de 1815. La Prusse, c'est avéré, ne prêtera les mains à une réforme que lorsque cette réforme sera efficace, et la première condition de l'efficacité, c'est l'exclusion de l'Autriche, que l'on obtiendra de gré ou de force. La Prusse, il est vrai, n'est plus l'enfant gâtée de l'opinion, au lieu que la gent princière se serre plus étroitement autour de l'Autriche. Qu'à cela ne tienne : les années 1864 et 1865, l'affaire du Schleswig-Holstein vont rendre l'Autriche suspecte à ses alliés; en s'engageant avec la cour de Vienne contre la diète, contre les petits États, la Prusse ne perd rien, puisqu'elle n'a déjà plus les sympathies allemandes; elle compromet l'Autriche en la montrant sous son véritable jour, non point désireuse de grandir la Confédération ni résolue à lui rendre ce que l'Allemagne croit son bien propre, mais avide de gains personnels au détriment même de ses soi-disant protégés; de ce coup, la présidente de la diète est en état de suspicion légitime. A la fin de 1865, l'échiquier est disposé pour la partie suprême : l'Autriche est aussi mal vue en Allemagne que la Prusse; mais la Prusse a une armée puissante, l'Autriche des troupes affaiblies; la Prusse peut, par un succès militaire ou une proclamation révolutionnaire, ressaisir l'opinion; l'Autriche ne le peut point.

VII

Un historien de l'unité allemande rapporte[1] qu'à la veille d'entamer la lutte décisive, M. de Bismarck offrit par deux fois sa démission au roi de Prusse : d'abord, en 1865, avant la convention de Gastein, puis, en mars 1866, quelques semaines avant l'ouverture de la campagne de Sadowa. Non certes que cet énergique esprit reculât devant la responsabilité des événements qu'il avait préparés; mais il estimait que le procédé le plus simple et le plus prompt pour créer l'Allemagne était d'en appeler au peuple contre l'Autriche, en restaurant la constitution

1. Klüpfel, II, 12.

révolutionnaire de 1849, et, se jugeant impropre à cette tâche à raison de son passé politique, il conseillait à son maître d'appeler des libéraux au pouvoir. Était-ce, chez ce prodigieux autoritaire, aveu sincère de la toute-puissance de l'opinion dans les moments de crise, ou seulement calcul politique? application héroïque de cette maxime, édictée par lui-même, que la révolution est une force dont il faut savoir se servir, ou habile machination pour effrayer son souverain en le réduisant à ce terrible dilemme : exclure l'Autriche en s'alliant aux révolutionnaires, ou la chasser en restant Hohenzollern et recourant aux armes? Quoi qu'il en soit, le roi Guillaume repoussa cette idée; il était, paraît-il, disposé à garantir à l'Autriche la possession du Vénitien pour acheter son consentement à l'annexion du Schleswig-Holstein à la Prusse. M. de Bismarck s'y opposa à son tour : il ne suffisait pas de résoudre la question du Schleswig; il fallait faire quelque chose pour l'Allemagne; en s'unissant à l'Autriche, on s'interdisait l'alliance italienne; si le roi ne voulait point de la constitution de 1849, la guerre était la seule issue. Le roi céda; il garda M. de Bismarck. C'était la guerre.

Elle éclata en juin, malgré les libéraux prussiens, malgré les libéraux allemands, qui y voyaient la ruine de ce qui restait de liberté en Allemagne. Mais auparavant, pour se concilier l'opinion, la Prusse avait eu soin de faire, par voie d'insinuation légale, ce que son roi n'avait point voulu faire par voie d'autorité révolutionnaire : en avril, elle avait proposé à la diète un projet de constitution fédérale qui ressemblait fort, sauf l'omnipotence parlementaire, à la constitution de 1849. La diète avait dédaigneusement répondu à cette offre impudente de suicide par persuasion; par défiance de la Prusse, l'opinion s'était montrée hostile. Mais M. de Bismarck avait pris rang : lorsque le 14 juin il déclara la Confédération dissoute comme incapable de suffire à sa tâche et qu'il annonça l'intention d'en fonder une nouvelle sur la base de ses propositions d'avril, lorsqu'on le vit mobiliser l'armée prussienne contre l'Autriche et tous les rois allemands [1], il y eut un mouvement de surprise que le moindre succès militaire pouvait changer en élan d'espérance.

Le 3 juillet, la bataille de Sadowa raya l'Autriche de la carte de l'Allemagne; le 26, la diète fédérale tint sa dernière séance; le même jour, la cour de Vienne, dans les préliminaires de Nikolsbourg, signait l'acte de décès de la Confédération de 1815; elle reconnaissait l'union

1. Quand l'Autriche demanda à la diète de mobiliser les contingents fédéraux contre la Prusse pour réprimer l'invasion du Holstein, la Bavière, la Saxe, le Hanovre, le Wurtemberg, les deux Hesse, les deux Lippe, les deux Reuss, Lichtenstein, Waldeck, Nassau et Hambourg se rangèrent à son avis.

étroite que la Prusse entendait établir entre les États situés au nord du Mein, et consentait à ce que les États du Sud formassent entre eux une autre union, dont les liens avec la première seraient réglés ultérieurement par un accord entre les deux parties intéressées. Il y avait désormais, comme en 1806, trois tronçons en Allemagne ; mais deux de ces tronçons allaient aussitôt se souder.

Aussitôt? On le crut sur le moment. Dès le 26 août, les États du Sud avaient fait avec la Prusse des conventions militaires ; tandis que les princes du Nord arrêtaient un projet de constitution, tandis que le Reichstag constituant votait ce projet, qui n'est autre que la constitution actuelle, à part quelques modifications dans le nombre des signataires et la rédaction des articles, le Nord et le Midi négociaient l'union économique qui fut conclue le 8 juillet 1867. La borne-frontière du Mein n'est qu'une « pierre d'attente », disait un député du Hanovre, M. Miquel, au Reichstag, et, pour ne point demeurer en retard, M. de Bismarck ajoutait que l'union si souhaitable était assurée, dans un avenir prochain sans doute, par « le besoin du Sud et le devoir du Nord ». En effet, la Prusse sut aisément amener le Sud, non pas seulement à l'alliance défensive avec le Nord, mais à l'adoption d'une organisation militaire commune ; elle put, sans plus de difficulté, étouffer dans son berceau la Confédération du Midi, que nul ne croyait viable ni ne désirait sérieusement ; elle réussit encore, et c'était là le plus significatif, à faire entrer le Midi dans le cadre politique qu'elle donnait au Nord. Le Nord avait accepté de sa main un conseil fédéral (*Bundesrath*) représentant les princes, une assemblée (*Reichstag*), élue par le suffrage universel direct, représentant le peuple ; cette organisation, préparée dans les conciliabules des princes, avait reçu, après débats, l'adhésion publique d'une chambre populaire. Quand il s'agit de donner des organes au Zollverein de 1867, il parut naturel d'étendre ce système : nouveaux maîtres Jacques, le Bundesrath du Nord s'agrégeait quelques plénipotentiaires du Sud, le Reichstag recevait un certain nombre de députés méridionaux pour discuter sur les intérêts économiques communs, puis, la besogne expédiée, le conseil fédéral douanier (*Zollbundesrath*) et le parlement douanier (*Zollparlement*) laissaient sortir ces collègues accidentels et se remettaient à l'étude des intérêts du Nord. Le Midi s'était accommodé tant bien que mal de ce régime [1] ; il n'acceptait qu'à contre-cœur une cohabitation aussi compromet-

1. Bade seul s'y donna avec ardeur, regrettant même de ne point appartenir au Nord. Pour convaincre la Bavière, il fallut lui faire un traitement de faveur : les États avaient autant de voix au Bundesrath qu'ils en avaient dans le *Plenum* de l'ancienne diète ; la Bavière s'en fit donner plus, 6 au lieu de 4.

tante, mais comment se défendre contre les vainqueurs de l'Autriche, contre les séducteurs de l'opinion allemande?

L'enthousiasme pour la jeune unité et la naissante liberté se calma cependant, plus vite même qu'on n'aurait pu le croire : on s'aperçut, mais un peu tard, de quelques chausse-trappes qui existaient dans la constitution du Nord; on se prit à croire que la Prusse s'était fait la part trop belle. Les particularistes recouvrèrent leur belle confiance : aux élections pour le Zollparlement, en 1868, ils obtinrent une grosse majorité dans le Sud; d'accord avec les ultra-conservateurs prussiens, ils empêchèrent cette assemblée de se livrer à des manifestations unitaires; à Munich, les catholiques devinrent maîtres des chambres locales, à Stuttgart les démocrates; on était beaucoup moins avancé au printemps de 1870 qu'en 1867; la « pierre d'attente » semblait avoir servi d'assise à un mur de séparation. Bade seul demeurait fidèle à la Prusse, et M. de Bismarck disait tristement au Reichstag que l'adhésion du grand-duché à la Confédération du Nord était politiquement impossible, que mieux valait d'ailleurs laisser dans le Sud cet unique foyer de l'unité. Ce fut une dernière fois la France qui se chargea de lever les obstacles.

La déclaration de guerre du 19 juillet 1870 eut deux effets : elle fit entrer en vigueur les traités d'alliance défensive de 1866; elle paralysa pour un temps les particularistes. Le 2 septembre, Bade proposa au Sud d'entrer dans la Confédération du Nord : on négocia les conditions de l'accession; M. de Bismarck, au risque de mécontenter le Nord, fut doux et caressant; il fit des concessions, surtout à la Bavière, toujours récalcitrante, avide de reprendre en détail ce qu'elle accordait en principe; on s'entendit enfin : pour racheter sa mauvaise volonté, la Bavière proposa, le 30 novembre, de décerner le titre impérial au roi Guillaume. Adoptée par le Reichstag du Nord et par chacun des parlements du Sud, la Constitution fut promulguée le 18 janvier 1871 à Versailles. L'Allemagne existait : lorsque le Sud élut ses députés au Reichstag de l'empire, les particularistes furent presque partout battus, et le nouveau Reichstag n'eut qu'à enregistrer les modifications survenues dans l'acte fédéral de 1867.

VIII

Ce rapide résumé d'une histoire éminemment accidentée et compliquée suffit peut-être à dégager les caractères saillants de la constitution impériale de 1871 et à montrer l'étroite dépendance de cette constitution à l'égard des événements qui l'ont mise au jour.

A ne considérer les choses que telles qu'elles se présentent en 1871, la constitution allemande apparaît, non pas comme une charte octroyée,

mais comme une loi fondamentale successivement adoptée par les gouvernements et le peuple; elle résulte d'un pacte entre les princes, ratifié par le suffrage universel, pacte éternel d'après son préambule et dont nul ne peut sortir qu'au prix d'une revision constitutionnelle; elle se distingue à cet égard des constitutions antérieures de l'Allemagne, qui reposaient sur le seul accord princier ; elle s'en distingue encore en ce que, au lieu et place d'une confédération d'États, elle fonde un État fédératif où le pouvoir central a des attributions, des ressources financières et des organes propres, où sa souveraineté restreint et subordonne celle de ses membres dans toutes les matières qui sont de la compétence de la collectivité.

Si, maintenant, du présent on remonte aux origines, on voit que l'unité allemande ne s'est pas faite exclusivement par un développement intérieur, par un progrès interne, lent et continu ; elle a procédé par saccades, elle s'est opérée principalement en vertu d'une action réflexe : l'Allemagne a reçu de l'étranger, en 1793, l'idée de faire la patrie par la nation, le suffrage universel en 1848; elle n'a agi ou marché que sous l'influence des coups qu'elle recevait du dehors en 1807 et en 1870, ou de ceux qu'elle en redoutait en 1840 et en 1859. Toutefois, ces notions premières qu'elle empruntait à ses voisins, qu'elle ne faisait siennes que contrainte et forcée par la nécessité, elle les a appropriées à son tempérament national et aux circonstances locales.

L'Allemagne, de tout temps, était accoutumée à la fédération ; elle n'a pas d'un seul bond couru à l'unité comme la conçoivent les Latins; elle s'est arrêtée à mi-voie, après s'être donné une organisation qui n'est plus l'ancienne anarchie préméditée, qui n'est pas encore la cohésion définitive. Mais, dans cette société imparfaite, elle n'a admis que des souverains allemands ; ses membres lui appartiennent désormais corps et âme ; il n'en est plus, comme jadis, qui aient un bras au dedans et l'autre au dehors; elle s'est concentrée en se fédéralisant.

Autrefois, ses princes seuls entraient en ligne de compte ; elle ne les a point exclus; elle leur a fait place dans le nouveau régime : le Bundesrath est la copie, aussi exacte que possible dans sa forme concrète, de la diète de 1815; les souverains, qui y ont accès, sont, comme autrefois à la diète, représentés par des plénipotentiaires n'agissant que suivant instructions; les mêmes coefficients de vote leur ont été appliqués, sauf une seule exception en faveur de la Bavière; il n'est pas jusqu'à ce caractère de directoire exécutif que possède le Bundesrath qui ne remonte au projet des trois rois en 1849.

Mais, à côté des princes, pour les contenir ou les stimuler au besoin, un organe nouveau s'est introduit, une assemblée populaire, un Reichstag. L'idée, qui appartient tout entière à ce siècle et est comme

la réalisation matérielle de l'unité allemande, a percé d'abord en 1813, dans un projet de chambre nationale élue par les diètes locales; résolument repoussée par les princes après 1815, elle s'est imposée par la révolution de 1848, poussée cette fois jusqu'à ses dernières limites: une chambre omnipotente, issue du suffrage universel direct, une autre élue pour moitié par le suffrage des diètes locales; arrêtée dans son essor en 1850, elle n'a été acceptée qu'en 1866 par les gouvernements, mais réduite à de plus modestes proportions, rejetée dans une seule chambre, à qui l'omnipotence fut encore refusée.

Acceptée par les gouvernements? Mieux vaut dire par le premier d'entre eux, la Prusse, qui voit dans le suffrage universel un instrument puissant pour fonder l'unité et tenir tête à la bourgeoisie libérale, et qui force ensuite le consentement des États secondaires. C'est en effet une autre dominante de cette histoire, qu'elle s'est constamment déroulée autour d'un acteur principal, s'appliquant à ruiner un concurrent d'importance analogue à la sienne et restant, en dernière analyse, maître de dicter sa volonté suprême. Une fédération sérieuse était irréalisable, si l'on faisait entrer dans l'association deux puissances de premier ordre. De là, la lutte entre l'Autriche et la Prusse : esquissée au XVIIIe siècle, cette lutte occupe tout le XIXe; l'Autriche, momentanément écartée en 1806, revient victorieusement à la charge en 1815 pour empêcher l'unité par crainte de la Prusse; le *statu quo ante* est à peu près rétabli, et l'Allemagne demeure impuissante, tant que les deux compétiteurs se font équilibre ; la Prusse, après de longues hésitations, s'attache enfin à détruire l'autorité de l'Autriche en Allemagne; elle le fait d'abord matériellement par le Zollverein, puis moralement lors de la guerre d'Italie et de l'affaire des duchés; en 1866, un coup de force suffit à parfaire l'entreprise.

Le triomphe de la Prusse a eu un premier et immédiat résultat : les questions confessionnelles ont cessé d'exister en tant que questions fédérales, l'exercice du pouvoir impérial ayant passé d'une puissance catholique à un État protestant. La liberté pour chaque État de choisir sa religion avait été proclamée en Allemagne par les traités de 1648; ce n'était point toutefois la liberté de conscience, et l'arbitraire des membres de l'empire donna lieu à des tiraillements sans nombre; au cours de ce siècle un système de tolérance relative finit par prévaloir, qui laissait face à face les Églises adverses, l'une et l'autre entretenant l'espoir d'un retour agressif. Du jour où le sceptre est venu aux mains des Hohenzollern, l'Allemagne a jugé oiseux de rien stipuler en faveur des cultes : Frédéric II avait dit, dès 1740, que « chacun doit ici faire son salut à sa façon » ; en 1867, en 1870 même, l'Église catholique jouissait en Prusse d'une indépendance qu'aucun autre

pays protestant ne lui a jamais concédée; on pensa que l'exemple de la Prusse suffirait à garantir désormais à l'Allemagne la paix religieuse, et de fait, l'empire ne s'est jamais mêlé que par accident, à propos des jésuites par exemple, aux querelles confessionnelles qui ont agité depuis 1871 certains États allemands.

Les moyens employés par la Prusse dans son duel séculaire avec l'Autriche, les événements qui lui ont assuré le crédit puis le succès, déterminent aussi les traits principaux de l'empire allemand : en 1807, en 1840, en 1859, en 1870, on a surtout voulu instituer une union défensive contre l'étranger; l'union par le Zollverein était déjà économique. Militaire et douanier, tel est l'empire à son origine; subsidiairement seulement, on l'étend à d'autres objets. Et, comme la fable du pot de terre et du pot de fer est éternellement vraie, comme il est difficile aux petits de vivre auprès des grands sans altérer leur intégrité à ce commerce, sans y perdre de leur indépendance, l'union profite au plus puissant des confédérés, à la Prusse, qui borne sa condescendance à dissimuler son hégémonie sous le voile des concessions apparentes qu'elle fait aux préjugés du temps.

L'agencement de la constitution, en vue d'asseoir en la cachant l'hégémonie prussienne, est savant; si savant même qu'une autre idée, parfois entrevue au cours de l'histoire de l'unité allemande, s'est effacée à l'instant précis où elle semblait devoir s'implanter dans les mœurs : c'est l'idée libérale. Intimement unie à l'idée nationale de 1807 à 1813; sacrifiée avec elle en 1815; partageant sa souveraineté éphémère en 1848; deux fois en conflit avec elle : de 1816 à 1840, quand le Sud, qui a sa liberté, reste particulariste contre le Nord absolutiste, et de 1862 à 1866, quand le parti national s'éloigne de la Prusse réactionnaire; satisfaite enfin en 1867, mais seulement pour la forme, l'idée libérale a été, comme le reste, un instrument aux mains de la Prusse.

L'étude attentive de la constitution montre en effet que ses auteurs ont employé les princes à résister au peuple, puis le peuple à emporter l'assentiment des princes et à établir solidement la prépondérance prussienne; aux princes l'on a commandé le silence, et l'on continue, quand il le faut, à le leur commander, en faisant gronder la voix du peuple : témoin 1866 et 1870; au peuple, l'on a eu soin d'opposer des obstacles, en empêchant le Reichstag de jamais accaparer le pouvoir : ainsi, les règles obscures sur la responsabilité du chancelier, le septennat militaire, qui, quel que doive être l'avenir et nul ne saurait le prédire, sont au moins une barrière provisoire contre les empiètements populaires. Si bien qu'à tous égards, la Prusse a su se grandir : l'idée fédérative lui a livré les princes; l'idée démocratique lui a asservi le

peuple. Moteur de l'unité, la Prusse se retrouve en tout et partout; l'Allemagne constitutionnelle n'est pas allemande ; elle est prussienne.

Comment une semblable tutelle a-t-elle été acceptée? comment une telle œuvre a-t-elle pu s'accomplir? Par le fer et par le feu, a-t-on dit, en s'emparant d'un mot de M. de Bismarck. Sans doute, mais à cette condition que le fer, qui devait verser le sang, était dirigé par une pensée toujours en éveil, par une volonté toujours prête à l'action; à cette condition qu'il se rencontrait un artiste pour choisir, dans cet étrange amalgame de couleurs discordantes et criardes, celles qui pouvaient composer un tableau présentable; à cette condition enfin qu'au milieu des nuages des aspirations allemandes, un homme, secondé par un roi, avait l'intelligence du possible, un sens profond de la mesure, la confiance que fait naître la foi et l'audace que donne le mépris.

André Lebon,
Directeur du Groupe de droit public et privé.

L'INCIDENCE
DES IMPÔTS SUR L'INTÉRÊT DES CAPITAUX [1].

« Le revenu qu'une personne retire d'un capital qu'elle dirige ou qu'elle emploie, disait Adam Smith [2], c'est le *profit*. Celui qu'en retire une personne qui n'emploie pas elle-même ce capital, mais qui le prête à un autre, c'est l'*intérêt*. »

Cette division, un peu superficielle, était de nature à engendrer des confusions, et nous avons montré ailleurs qu'une partie de l'œuvre du grand économiste s'en était ressentie [3]. Il est difficile d'exposer utilement les phénomènes complexes de la répartition et de la distribution des richesses, si on donne des noms différents à un même élément du revenu suivant la personne à laquelle il échoit, et il faut notamment séparer avec le plus grand soin la part de l'intérêt de celle du profit, que les deux qualités de capitaliste et d'entrepreneur soient réunies ou non dans le même individu.

Il semble même que, pour mener à bien l'étude si délicate de l'incidence des impôts sur les revenus, il faille encore pousser plus avant l'analyse et dégager les divers éléments qui coexistent dans ce qu'on appelle l'intérêt.

Il y a en effet dans l'intérêt deux éléments principaux, bien différents l'un de l'autre. Il y a, d'une part, un élément réel, qui est le loyer même de l'argent et dont le taux, déterminé par la loi de l'offre et de la demande, est relativement uniforme dans un même pays. Mais, à côté de cet élément essentiel de l'intérêt, il y a un élément tout personnel, dont le taux varie suivant la solvabilité — on pourrait dire suivant la qualité — du débiteur, et qui représente une double prime d'assurance, prime pour le risque de non-payement des

1. Cette étude est extraite d'un mémoire sur l'*Incidence de l'impôt*, auquel a été décerné en 1887 par l'Académie des sciences morales et politiques le prix Rossi de quatre mille francs, et qui sera prochainement publié en volume. (*Note de la Rédaction.*)

2. *Recherches sur la nature et les causes de la Richesse des Nations*, liv. I, chap. VI.

3. Voir l'étude que nous avons publiée sur *Adam Smith, sa vie, ses travaux, ses doctrines*. IIe partie, chap. III, section III, pages 233 et suivantes.

intérêts aux échéances et prime pour le risque de non-remboursement du capital au terme fixé. C'est à l'importance plus ou moins grande de ce dernier élément que sont dues surtout les différences, parfois considérables, qu'on relève dans le taux de l'intérêt des divers prêts dans un même pays, dans une même ville.

De ces deux éléments, c'est le premier qui constitue, à proprement parler, l'intérêt, la rémunération du capital. Quant aux primes d'assurance, si on embrasse, pour un instant, par la pensée l'ensemble de tous les prêts effectués, on reconnaît que ces primes, additionnées, ne sont autre chose, en définitive, que la contre-partie de la somme des capitaux irrécouvrables. Ce n'est donc pas, à l'égard de la masse entière des créanciers, un véritable revenu; c'est une annuité destinée à la couvrir par anticipation des non-remboursements qui se produiront ultérieurement de la part de certains débiteurs, et il y a là en quelque sorte, un acompte périodique de capital destiné à alimenter un fonds de reconstitution des capitaux.

Aussi le présent chapitre ne s'applique qu'aux impôts qui ont pour but d'atteindre l'intérêt proprement dit.

A dire vrai, il est difficile de trouver dans les législations fiscales, des impôts spéciaux sur l'intérêt des capitaux. Pour les capitaux employés directement par le propriétaire, l'intérêt n'est atteint que confondu avec le profit par les impôts sur les revenus industriels ou commerciaux. Pour les capitaux mêmes qui sont employés par autrui, il n'y a guère que des impôts sur l'intégralité du revenu que procurent les capitaux de prêt, quelque divers que soient les éléments de ce revenu : c'est le cas notamment de tous les impôts qui, sous une forme ou sous une autre, frappent le revenu des valeurs mobilières, tant actions qu'obligations, et aussi de ceux qui s'appliquent aux rentes viagères et aux annuités, sans faire aucune distinction pour n'atteindre que l'intérêt.

En effet, le dividende des actions ne comprend pas seulement l'intérêt des capitaux placés, mais encore une part du profit donné par l'entreprise, et il en résulte, disons-le en passant, que sous le régime de notre loi du 29 juin 1872 les sociétés se trouvent placées, du fait de l'impôt, dans une situation fort inégale vis-à-vis des autres industriels. Non seulement elles paient un droit de timbre sur la valeur nominale de leurs titres, non seulement elles paient l'impôt sur le revenu de leurs capitaux tandis que leurs concurrents ne le paient pas, mais elles paient, en outre, un nouvel impôt sur leurs profits, déjà frappés une première fois par la patente, et les actions de jouissance elles-mêmes n'échappent pas à la taxe. De même, le revenu des obligations renferme, outre l'intérêt proprement dit, une double

prime d'assurance, et, en taxant uniformément ces deux parties du revenu, on arrive à charger davantage les entreprises les plus intéressantes, celles auxquelles leur crédit naissant ne permet pas d'obtenir pour leurs emprunts des conditions avantageuses. Quant aux annuités, elles se composent, non seulement de l'intérêt du capital, mais encore d'une portion de ce capital dont la restitution s'effectue par cotes successives; d'où il résulte que, dans les pays où elles sont intégralement taxées, elles se trouvent frappées d'un double impôt, à savoir un impôt sur les intérêts de tout le capital, plus un impôt sur une fraction de ce même capital. Même remarque pour les rentes viagères, qui ne sont, en réalité, que des annuités à terme incertain.

Certaines législations ont pourtant tenté de distinguer, dans l'intérêt, la prime d'assurance afférente au risque couru. Ainsi, dans plusieurs des cantons suisses où les capitaux de prêt sont taxés d'après le chiffre du revenu qu'ils produisent, tout ce qui dépasse, dans le taux de l'intérêt, 5 p. 0/0 du capital, est présumé légalement représenter la prime d'assurance, et cette portion du revenu est atteinte, non plus comme l'intérêt proprement dit, par l'impôt sur les capitaux, mais à titre de gain particulier, par l'impôt sur le revenu. Ces dispositions se rencontrent notamment dans la législation du Tessin et dans celle du canton d'Uri; elles n'arrivent toutefois qu'à introduire dans l'assiette des impôts une présomption tout arbitraire, inexacte dans beaucoup de cas.

Le principe de la taxation intégrale des annuités a été aussi, dans d'autres pays, l'objet de critiques très vives, notamment en Angleterre lors des enquêtes parlementaires de 1851 et de 1861 pour la réforme de l'*income tax;* mais, malgré ces critiques, la législation sur ce point est restée la même.

Cependant il existe deux grandes catégories de revenus qui renferment peu d'éléments étrangers à l'intérêt proprement dit : ce sont les rentes perpétuelles des grands États et les revenus des obligations hypothécaires. Là, la prime d'assurance est d'ordinaire très faible, en raison de la solidité indiscutable du crédit de l'État ou, en ce qui concerne les obligations hypothécaires, en raison du gage consenti, et tout le surplus du revenu s'applique ainsi à la rémunération même du capital, c'est-à-dire à l'intérêt. Ce sont donc ces deux genres de placements que nous nous proposons de prendre comme types pour apprécier l'influence exercée par l'impôt sur le marché des capitaux.

Nous ne nous occuperons, en effet, que du cas d'un impôt spécial sur certains capitaux de prêt. Supposer un impôt qui frapperait également tous les capitaux, quel qu'en fût l'emploi, ce serait faire

d'ailleurs une hypothèse purement gratuite. Pareille hypothèse ne s'est jamais réalisée, pas plus dans les législations qui ont adopté l'impôt sur le revenu que dans celles qui ont conservé l'impôt sur les revenus. Non seulement il est impossible au législateur d'atteindre, sans exception, tous les modes de placement, en raison des formes diverses que peuvent prendre les prêts et des facilités sans nombre dont ils jouissent pour se dissimuler, mais il lui est même impossible de taxer d'une manière égale tous ceux qu'il frappe, précisément à cause de ces éléments étrangers, comme la prime d'assurance, qui viennent s'ajouter à l'intérêt dans une proportion toujours différente, éminemment variable suivant les régions, suivant les circonstances, et surtout suivant la situation et le caractère des emprunteurs.

Si on établissait un impôt sur les créances hypothécaires par exemple, ou bien sur les fonds d'État, ou bien à la fois sur les uns et sur les autres, mais sans taxer les autres placements, quel serait l'effet de cet impôt spécial sur le marché des capitaux ?

Pour répondre à cette question, il faut envisager deux cas : le cas des capitaux déjà prêtés au moment de l'établissement de l'impôt et le cas des capitaux qui sont encore libres.

En ce qui concerne les capitaux déjà prêtés pour un temps plus ou moins long, le capitaliste et le débiteur étant liés l'un vis-à-vis de l'autre, l'impôt reste nécessairement sur celui des deux contractants qu'il frappe en premier lieu. C'est donc, en fait, toujours sur le créancier, même lorsque la taxe est exigible du débiteur, car, dans ce dernier cas, la loi prend soin d'autoriser le débiteur à se couvrir de son avance, au moyen d'une retenue sur le montant de la somme qu'il doit payer à son créancier à titre d'intérêt. L'impôt est ainsi supporté par le bailleur pendant tout le temps qu'il reste lié par son contrat, et il résulte de là une conséquence très grave pour les prêts à longue échéance comme ceux qui, consentis à des sociétés anonymes, sont représentés par des obligations, et, à plus forte raison, pour les prêts dont le remboursement ne peut être exigé à aucune époque par le créancier, ainsi qu'il arrive pour les fonds d'État qui ne donnent droit qu'à une rente perpétuelle. En effet, dans ces divers cas, les capitaux, étant engagés pour un temps indéfini ou pour une période si longue qu'elle échappe à tous les calculs du père de famille, sont considérés sur le marché comme assujettis à l'impôt à perpétuité, comme grevés, pour ainsi dire, d'une servitude perpétuelle envers le fisc. Aussi, lorsque le capitaliste veut céder sa créance, vendre ses obligations, il ne trouve de contre-partie qu'autant qu'il consent à exonérer le cessionnaire, pour l'avenir, de toute la charge de l'impôt, en réduisant son prix de vente du montant de cet impôt capitalisé.

C'est là un des phénomènes les moins contestables, qui s'est produit toutes les fois qu'on a frappé d'un impôt spécial un genre d'emploi des capitaux sans frapper les autres, et la plupart des économistes et des hommes d'État qui, de nos jours, se sont occupés des questions d'incidence, se sont montrés frappés de ce résultat. « Lorsqu'on établit un impôt sur un revenu particulier, disait notamment M. Léon Say dans sa conférence de l'Isle-Adam, comme par exemple sur une obligation industrielle, une obligation de chemins de fer, on retranche à la personne qui la possède une portion de son capital. Si la retenue est de 3 p. 0/0, la personne qui possède 300 francs de revenu ne touchera plus que 291 francs, et, au lieu de vendre à la Bourse ses 300 francs de revenu, elle ne pourra vendre en réalité, à celui qui achètera ses titres, que 291 francs. L'acheteur ne consentira à payer l'action ou l'obligation qu'on lui offre qu'en faisant subir une réduction de 3 p. 0/0 sur le capital qu'il consent à débourser. Établir un impôt perçu par retenue sur les coupons d'un titre, c'est décréter une diminution de la fortune de ceux qui possèdent les valeurs au moment où on établit cet impôt. Si on se place dans la situation d'un acheteur le lendemain du jour où l'impôt a été créé, on reconnaît que l'impôt n'affecte en rien ni la fortune, ni le revenu de cet acheteur. Je ne possédais, continue M. Léon Say, aucune obligation — c'est la supposition que je fais — avant qu'on ait établi l'impôt, il est bien clair qu'en achetant le lendemain une obligation, je ne suis nullement atteint. Au lieu d'acquérir un revenu de 300 francs, j'en acquiers tout simplement un de 291 francs et je paie ce revenu au taux qu'il vaut. »

Nous aurions voulu fortifier ces observations par des exemples tirés des variations des cours dans les divers pays qui ont établi des impôts sur l'intérêt d'une certaine catégorie de valeurs, mais ces exemples sont peu probants parce que de pareils impôts n'ont jamais été établis que dans des moments de crise, alors que les conditions normales du marché se trouvaient faussées et que la prime d'assurance, comprise dans l'intérêt, était à un taux tel qu'elle formait à elle seule la plus grande partie du revenu. Il en fut ainsi notamment de l'impôt sur la rente institué par la Convention de 1793 à 1796 et des taxes élevées établies par l'Italie et l'Autriche sur les intérêts de leurs fonds d'État.

Le résultat de ces réformes fiscales a même été diversement interprété, et on a été jusqu'à soutenir, à la tribune de l'Assemblée nationale, qu'il faut attribuer aux impôts établis sur les rentes en Italie et en Autriche la hausse considérable qui s'est manifestée sur les fonds de ces deux États. « Il y a quelques années, disait M. Pagès-Du-

port [1], un impôt de 0 fr. 40 cent. environ a été établi sur la rente italienne, qui valait alors 40 ou 45 francs; deux années plus tard, cet impôt a été élevé à 0 fr. 66 cent. Alors la rente italienne ne valait que 50 francs; aujourd'hui elle vaut 69 ou 70 francs. Pourquoi? Parce que, grâce à l'impôt, l'Italie a marché vers un certain équilibre financier et que le crédit public du nouveau royaume a augmenté. En Autriche, le même fait s'est produit. Un impôt, ou plutôt une retenue de 16 p. 0/0 a été établie en 1868 sur les fonds autrichiens. M. Magne, alors ministre des finances, adressa toutes sortes de réclamations au gouvernement autrichien; le gouvernement autrichien maintint l'impôt. On aurait dû croire, d'après les raisonnements qui ont été apportés à cette tribune, qu'une perturbation profonde se produirait sur tous les marchés où se négocient les fonds autrichiens. Il y a eu, au contraire, grande et durable amélioration, parce que, grâce à cette retenue de 16 p. 0/0, grâce à cet impôt, l'Autriche, comme l'Italie, a pu marcher vers l'équilibre de ses finances. »

Rien n'est plus inexact que cette manière d'apprécier les faits. Ce n'est pas l'impôt sur la rente qui a déterminé, en Italie par exemple, une hausse des cours, c'est l'ensemble des mesures fiscales qui furent prises en vue de l'établissement de l'équilibre financier, et il est certain que si cet équilibre avait été obtenu sans que l'on eût recours à la taxation des fonds d'État, ceux-ci eussent vu leur prix s'élever davantage. Pour s'en rendre compte, il suffit de jeter les yeux sur la courbe des variations mensuelles de la rente après 1866. Depuis la conclusion de la paix avec l'Autriche jusqu'à la fin de 1867, les cours baissent continuellement : quatre ministres des finances, les ministres Scialoia, Depretis, Ferrara, Rattazzi, tombent en moins d'un an sous le coup des embarras financiers. A partir de 1868, avec les projets de réformes fiscales du ministère Cambray-Digny, les cours remontent : de 48 francs au 1er janvier, ils s'élèvent successivement à 58 francs au moment du vote de l'impôt sur la mouture; mais, après avoir atteint 60 francs au mois de novembre, ils baissent de trois points sur le vote de la retenue de 8.80 p. 0/0 dont on frappait la rente, et, malgré les déclarations moins sombres du second exposé de M. Cambray-Digny, ils ne font que se maintenir autour de ce chiffre de 57 francs, plutôt même avec une tendance assez accusée à la baisse, jusqu'en mai 1870, époque à laquelle les économies de toute sorte entreprises par le ministère, et notamment la réduction des dépenses militaires à 130 millions, déterminent la hausse. La déclaration de guerre entre la France et l'Allemagne, puis l'annexion de Rome pro-

1. Séance du 10 janvier 1872. Annales de l'Assemblée nationale. Compte rendu des séances, t. VI, p. 498.

voquent naturellement une forte dépression, mais bientôt, grâce à l'amélioration persistante de l'état des finances, les cours se relèvent; ils sont comprimés quelques mois par l'augmentation de la retenue, portée à 13.20 p. 0/0, puis s'élancent presque d'un seul bond de 60 à 75 francs lors de l'exposé financier fait par M. Sella le 9 décembre 1871.

Ainsi, dans toute cette période de crise qui s'étend de 1866 à 1871, c'était l'état des finances qui réglait presque uniquement les cours. Ce qui préoccupait surtout le capitaliste, ce n'était pas tant, comme à une époque de prospérité incontestable ou même dans une période normale, le montant plus ou moins élevé des arrérages qui lui étaient servis, mais plutôt la sécurité même de son capital, un moment très compromise dans l'état de délabrement où se trouvaient les finances du royaume, au lendemain d'un lourd emprunt forcé, alors que le budget ordinaire présentait à lui seul un déficit de 25 à 30 p. 0/0, que le crédit était tellement instable que la chute d'un ministère déterminait une baisse de dix points et réduisait de près d'un cinquième la valeur des titres, alors que le ministre des finances, M. Cambray-Digny, laissait entrevoir lui-même l'éventualité d'une faillite. Sous le coup d'une banqueroute imminente, qu'était-ce pour le porteur de fonds italiens qu'une diminution d'intérêts de 8.80 p. 0/0 d'abord, de 13.20 p. 0/0 ensuite? Qu'était-ce aussi pour les rentiers français, de 1793 à 1796, qu'une retenue d'intérêts, même d'un cinquième, alors que le surplus des arrérages était acquitté en assignats presque sans valeur et qu'on s'attendait à tout moment à une cessation des payements [1]. Enfin, pour les porteurs de fonds autrichiens, à l'égard desquels la loi dite de conversion du 20 juin 1868 décrétait une banqueroute partielle, l'augmentation d'impôt de 7 à 16 p. 0/0 paraît avoir été, en réalité, plus que compensée par cette déclaration formelle que le capital et l'intérêt des titres seraient à l'avenir complètement respectés [2].

Il est donc bien imprudent de chercher dans les résultats de toutes

1. On a calculé que la retenue constituait pour le rentier, en l'an II, une charge de 3 p. 0/0 à ajouter à une perte de 85 p. 0/0, et, en l'an III, une charge de 1 p. 0/0 à ajouter à une perte de 90 p. 0/0. On sait que la retenue, fixée d'abord au cinquième des arrérages, avait été réduite au dixième par le décret du 19 ventôse an III.

2. Pour l'Autriche d'ailleurs, nous possédons maintenant un excellent terme de comparaison dans la rente or 4 p. 0/0 émise en 1876 et exemptée d'impôt, tant pour le présent que pour l'avenir, par une disposition expresse de la loi de création. Tandis que la rente argent 5 p. 0/0 de 1868 est à peine cotée aux prix de 64 francs, la rente or 4 p. 0/0 vaut plus de 88 francs; d'où il ressort, dans la capitalisation du revenu nominal, un écart de 43 p. 0/0 que les variations du change, si considérables qu'elles soient, ne suffisent pas à expliquer.

ces mesures, prises sous le coup d'impérieuses nécessités, des exemples de l'action exercée sur les cours par un impôt spécial sur certains capitaux de prêt. Il est bien difficile aussi, mais pour d'autres motifs, de tirer argument des résultats de notre loi du 29 juin 1872 qui a frappé d'une taxe de 3 p. 0/0 le revenu de la plupart des valeurs mobilières, car l'imminence d'un énorme emprunt, à des conditions très favorables pour le rentier, pesait sur l'ensemble du marché et provoquait de nombreuses réalisations. Cependant, comme on a souvent prétendu que cette expérience contredisait la théorie de la capitalisation de l'impôt, nous tenons à rappeler que, le 15 juillet 1872, les obligations Nord 3 p. 0/0 étaient à 24 francs au-dessous de leur cours de l'année précédente, la triste année 1871, tandis que les rentes 3 p. 0/0 et 5 p. 0/0, soumises aux mêmes causes générales de faiblesse du marché, mais indemnes d'impôt, gardaient presque les cours de l'année précédente, au lendemain d'un emprunt de 2 milliards et malgré l'annonce d'un autre emprunt encore plus considérable [1]! L'impôt de 3 p. 0/0, dit impôt sur le revenu des valeurs mobilières, équivalait donc, en somme, à une réduction de capital, réduction immédiate qui frappa uniquement le capital employé en valeurs autres que la rente, au moment de l'établissement de l'impôt. Il n'atteignit ainsi nullement, dans la suite, le revenu des détenteurs successifs, et le capitaliste qui a acheté ses titres, au lendemain de la loi, à des cours dépréciés, n'en a jamais supporté le poids.

La situation n'est pas la même pour les capitaux qui, se trouvant libres au moment où la taxe est votée, ne s'engagent qu'après l'établissement de l'impôt.

A première vue cependant, il semblerait que l'incidence de l'impôt dût être, ici encore, supportée par le prêteur, mais annuellement et non plus par une capitalisation de l'impôt. Il en serait peut-être ainsi si tous les capitaux étaient également taxés et si, en raison du défaut de sécurité des transactions internationales, il leur était impossible d'aller s'employer en pays étranger. Dans ce cas, en effet, quand même une partie des capitalistes, dans le but de se soustraire à l'impôt sur les capitaux de prêt, retireraient leurs fonds du marché pour les employer personnellement, le rapport de l'offre et de la demande n'en serait nullement affecté, car s'ils réduisaient ainsi l'offre, ils se trouveraient restreindre en même temps la demande,

1. Nous avons préféré prendre pour termes de comparaison les cours de l'année précédente, bien qu'ils fussent très bas au lendemain de nos désastres, plutôt que les cours du mois qui précéda l'établissement de l'impôt : le vote de l'impôt, en effet était déjà partiellement escompté depuis le dépôt du rapport de M. Deseilligny au nom de la commission du budget.

dans la même proportion, en se substituant à un certain nombre d'entrepreneurs. De même si, au lieu d'employer personnellement leurs capitaux, ils préféraient les immobiliser en achats de terres ou de maisons, ils ne détermineraient pas davantage une restriction de l'offre, parce que les capitaux de leurs vendeurs, devenus libres, viendraient se substituer aux leurs sur le marché des capitaux disponibles. Toutefois, une pareille hypothèse, qui écarte aussi bien l'émigration à l'extérieur que l'émigration à l'intérieur, est absolument fantaisiste : sous quelque législation que ce soit, il y a toujours un certain nombre de placements qui échappent au fisc, et partout, dans l'état actuel de la civilisation, l'émigration au dehors est possible et facile. L'offre des capitaux est ainsi éminemment restrictible, et cette facilité de restriction détermine le transfert de l'impôt du créancier à l'emprunteur.

Comme l'a fort bien écrit un économiste italien de beaucoup de talent, M. Maffeo Pantaleoni, le capitaliste est dans les meilleures conditions pour échapper à l'incidence de l'impôt. « Il appartient indubitablement, par ses qualités personnelles, à la classe qui est la mieux armée pour la lutte. Sa culture économique a déjà fait ses preuves dans la production de la richesse dont il dispose, et il se retrempe dans une lutte continuelle pour la conservation de son capital; au surplus, il n'y a pas une petite affaire de bourse qu'il ne surveille, une entreprise qui lui échappe. Il en est ainsi au moins des grands capitalistes. Si, au contraire, on parle de ce nombre infini de petits capitaux qui sont épars dans des millions de mains, la division du travail supplée à leur insuffisance personnelle. Des intermédiaires de noms variés accumulent les petites sommes pour les manipuler dans l'intérêt de leurs clients et dans leur intérêt propre. Si, par suite, il y a possibilité de se retirer de l'emploi surtaxé ou d'émigrer pour échapper à une taxe générale qui ne se rencontre pas ailleurs, les qualités personnelles ne manqueront certainement pas pour effectuer cette opération. A la position personnelle se joint l'avantage inhérent à la marchandise même dont dispose le capitaliste. Le développement immense du crédit rend l'argent tellement fuyard qu'aucune loi protectrice ne peut le retenir si l'intérêt le pousse à émigrer ou à changer d'emploi. A cela s'ajoute cette circonstance que le capital circulant peut être destiné à tout usage imaginable, de sorte qu'il y a une infinité de formes sous lesquelles il paraît ou il disparaît suivant qu'il y trouve mieux son compte. Un fonds ne produit que des denrées, le capital sert à tout. On dit souvent que le capital est cosmopolite. Le marché de ce produit est, par suite, aussi étendu que celui de toutes les autres richesses mises ensemble. Les inventions qui favori-

sent la circulation des marchandises ne leur donneront jamais cette rapidité et ce marché étendu dont dispose le capitaliste au moyen de la lettre de change et du mandat télégraphique. Et nous n'avons pas épuisé, poursuit M. Pantaleoni, la litanie des avantages dont jouit le capitaliste. Le transfert de l'impôt est généralement d'autant plus facile que l'influence du coût de reproduction est plus sensible, ou, en d'autres termes, qu'il y a plus de rapidité dans la consommation d'un genre de richesse existante, d'une reproduction possible et nécessaire. Or, le capital circulant a besoin de continuer à se former. L'offre ne peut disparaître d'un moment à l'autre, tandis que les maisons par exemple, une fois construites, existent pour un siècle [1]. »

M. Paul Leroy-Beaulieu cependant n'est pas de cet avis [2]. Il admet bien que tout impôt mis sur le revenu des capitaux circulants, c'est-à-dire de ceux qui ont la libre disposition d'eux-mêmes, qui ne sont pas incorporés dans une terre ou dans une usine et qui ne sont pas engagés pour une longue période de temps, a une tendance à faire hausser le taux de l'intérêt d'une somme égale au montant de l'impôt. Mais ce n'est là, selon lui, qu'une tendance qui n'aboutit qu'à un résultat partiel et lent : « Supposons, dit-il, que, le taux réel de l'intérêt étant à 4 p. 0/0, l'État mette sur les capitaux un impôt de 1 p. 0/0; nous ne croyons pas que le taux de l'intérêt monte immédiatement et généralement à 5 p. 0/0 dans le pays. Il y aura une lutte entre les capitalistes et les prêteurs pour se rejeter mutuellement le poids de la taxe, et tout porte à croire que cette lutte aboutira à une transaction. D'abord, il ne se trouvera pas une aussi grande demande de capitaux à 5 p. 0/0 qu'à 4, de sorte que les emprunteurs diminueront en nombre et en importance. On peut dire que les prêteurs aussi se réduiront, et cela est vrai, parce que plusieurs seront tentés de faire leurs placements dans les pays étrangers plutôt que de voir leur intérêt antérieur diminué du montant de la taxe nouvelle; mais cette disposition à faire émigrer ses capitaux est toujours exceptionnelle et n'appartient qu'aux capitalistes instruits ou aventureux : la plupart aiment mieux placer leur argent auprès d'eux, même à un intérêt légèrement moindre, que de l'expédier au loin. »

Tels sont les arguments invoqués par M. Leroy-Beaulieu à l'appui de sa doctrine ; mais ces arguments ne semblent pas décisifs.

Nous ne prétendons pas assurément que les diverses causes de restriction de l'offre agiraient toutes immédiatement et avec une grande intensité; nous ne prétendons pas davantage que les petits capitalistes

1. *Teoria della traslazione dei tributi*, capo III, § IV (t. I, p. 249).
2. *Traité de la Science des Finances*, liv. II, chap. III (4e édition, t. I, p. 197).

n'auraient pas une certaine répugnance à envoyer leurs fonds au dehors, et nous reconnaissons même qu'à l'étranger il n'y a pas toujours un assez grand nombre d'emplois suffisamment sûrs et rémunérateurs pour que l'émigration puisse s'y déverser indéfiniment; mais il faut compter néanmoins avec l'organisation actuelle du crédit et ce que W. Bagehot appelait « l'organisation inconsciente du capital[1] ». Les petits capitalistes sont très timorés, c'est vrai; mais ils ne savent pas, la plupart du temps, quel est le placement définitif de leurs fonds; ils les croient employés, dans le pays même, par tel ou tel banquier déterminé, pendant qu'ils servent peut-être à commanditer des entreprises en Turquie ou en Serbie, au Pérou ou en Indo-Chine.

Et d'ailleurs, alors même que l'objection conserverait toute sa force, elle ne pourrait cependant entamer en rien notre conclusion. Pour que le transfert de l'impôt s'effectue, même en totalité, il n'est en effet nullement nécessaire qu'une grande somme de capitaux vienne à émigrer, il suffit simplement que l'équilibre de l'offre et de la demande se trouve rompu ; il suffit, en d'autres termes, que deux emprunteurs courent après un prêteur. Or, pourvu que l'impôt ne soit pas trop élevé, ni l'industrie en décadence, peu d'entrepreneurs renonceront à leurs entreprises pour ne pas supporter le poids de l'impôt. Au surplus, si, dans quelques branches d'industrie, la concurrence est si vive qu'il soit impossible à l'entrepreneur d'imputer sur ses profits la perte qui résulte du renchérissement du prix de l'argent, cette situation n'aura pour effet que d'amener la substitution dont nous parlions tout à l'heure, celle des capitalistes qui trouveront avantageux de faire valoir personnellement leurs capitaux ; mais l'offre et la demande ayant subi la même réduction, leur rapport n'aura pas changé.

Les objections de M. Leroy-Beaulieu ne paraissent, du reste, s'appliquer qu'au cas d'un impôt qui atteindrait tous les capitaux de prêt et dont la généralité ne permettrait pas à une partie de ces capitaux d'échapper au fisc par un changement d'emploi. L'éminent économiste ne fait plus, en effet, aucune réserve lorsqu'ailleurs il s'occupe des impôts spéciaux sur l'intérêt de certains capitaux, et notamment de notre impôt sur le revenu des valeurs mobilières. « Dans un pays, écrit-il[2], où l'impôt sur le revenu ne porte que sur les valeurs mobilières, où il épargne les autres placements — créances hypothécaires, chirographaires, bénéfices industriels des simples particuliers, fonds

1. *Lombard Street ou le marché financier en Angleterre.* — Introduction, page 15.
2. *Traité de la Science des Finances*, liv. II, t. I, chap. VIII (4e édition, t. I, page 421).

publics nationaux ou étrangers, — dans ces pays, surtout si le taux de la taxe est élevé, il est certain que l'impôt amène une dépréciation en capital de toutes les valeurs mobilières actuelles et à venir; cette dépréciation équivaut à peu près au poids de l'impôt capitalisé; il en résulte que toutes les entreprises collectives sont grevées d'un surcroît de charges par la dépréciation des titres d'obligations qu'elles pourront émettre. Ces conséquences se saisissent plutôt par le raisonnement que par la seule observation des faits : c'est que souvent dans les faits il y a différentes causes qui se neutralisent. Si l'on compare, à l'heure actuelle, le cours des obligations de nos grandes compagnies de chemins de fer au cours de la rente 3 p. 0/0, on voit que le rapport de prix entre ces deux valeurs de premier ordre est à peu près le même qu'avant la guerre, quoique les obligations de chemins de fer aient subi depuis lors un impôt de 3 p. 0/0 sur le revenu et que la rente 3 p. 0/0 ait échappé à cette taxe nouvelle. On serait tenté de conclure de ce fait que l'impôt sur le revenu n'a amené aucune dépréciation du capital des obligations. Cette conclusion serait sans doute inexacte. Seulement, dans l'intervalle de ces huit années, le public français a vu par expérience que les obligations de chemins de fer étaient un placement tout aussi sûr que la rente, qu'elles n'éprouvaient pas une dépréciation aussi forte en temps de crise, qu'elles avaient même un gage plus solide que la rente française en ce sens qu'outre la garantie de l'État, elles jouissent aussi d'un privilège sur les revenus nets d'un réseau déjà ancien et dont les produits croissent chaque année [1]. Il est résulté de ces circonstances que le public a été disposé à ne plus admettre, entre le revenu d'un capital placé en rentes 3 p. 0/0 et celui d'un même capital placé en obligations de chemins de fer, l'écart de 1/2 p. 0/0 environ d'intérêt qui lui paraissait antérieurement raisonnable. Mais on ne doit pas conclure de ce changement dans les dispositions du public que le cours des obligations de chemins de fer ne serait pas plus élevé de quinze ou vingt francs si les coupons semestriels de ces titres n'étaient soumis à aucune retenue au profit de l'État. Toutes les fois qu'on établit un impôt isolé sur le revenu des valeurs mobilières, sans que les autres placements de capitaux dans le pays soient assujettis à une taxe analogue, le capital de ces valeurs est déprécié d'une somme égale à l'impôt capitalisé, c'est-à-dire d'une

1. A cette observation fort juste de M. Leroy-Beaulieu, il faut encore ajouter que les obligations de chemins de fer ont une autre cause de plus-value toute naturelle et très puissante, puisqu'elles sont amortissables par tirages périodiques dans un délai déterminé et que chaque jour les rapproche ainsi du moment où elles seront remboursées au pair, où le porteur touchera de la sorte, en une fois, la portion des intérêts annuels dont le paiement a été différé et capitalisé par les soins de la Compagnie.

somme équivalant à 15, 20 ou 25 fois le montant de l'impôt, suivant le taux de capitalisation habituel dans le pays pour les différentes sortes de revenu. Toutes les valeurs qui naissent après l'établissement de l'impôt sont dépréciées aussi d'une somme semblable au moment de leur naissance. »

On voit donc combien il est téméraire de prétendre atteindre quand même les capitalistes : l'incidence de l'impôt retombera toujours sur l'emprunteur et aucune pénalité fiscale ne pourra empêcher ce résultat. Nous en trouvons d'ailleurs un autre exemple frappant dans l'inutilité des tentatives faites jusqu'ici en France pour atteindre les revenus des créances hypothécaires.

On sait qu'un décret du 19 avril 1848 avait établi chez nous, pour l'exercice alors en cours, « une contribution directe sur les créances hypothécaires résultant, soit d'obligations, soit de constitution de rentes foncières, perpétuelles ou viagères, soit de jugement passé en force de chose jugée ». Cet impôt était de 1 p. 0/0 du capital. Mais, comme le gouvernement n'avait pas grande confiance dans son efficacité pour atteindre ceux des capitalistes qui n'étaient pas encore liés par des contrats, il avoua franchement son impuissance et décida que l'impôt, qui n'était d'ailleurs établi que pour un an, ne frapperait que les créances qui existaient déjà au 16 avril 1848, c'est-à-dire celles qui ne pouvaient pas échapper à l'incidence. M. Garnier-Pagès le déclara lui-même dans l'exposé qu'il présenta à l'Assemblée nationale, le 8 mai suivant, sur la situation financière et économique de la France [1]. « Il va de soi, disait-il, que cet impôt n'est établi que pour un an, qu'il ne frappe que les créances hypothécaires qui existaient antérieurement au 16 avril 1848. Tous les contrats passés ou à passer depuis en sont exempts, et la raison en est simple : c'est que nous voulons frapper le capitaliste, non le propriétaire, celui qui possède le capital, non celui qui a besoin de l'emprunter. »

Cependant, malgré cette précaution, le capitaliste prit peur; il craignit que, pour l'exercice 1849, on frappât aussi celles des créances hypothécaires qui auraient éte constituées depuis le 16 avril 1848, et il prit ses mesures en conséquence. Aussi, dès le mois suivant, un rapport présenté à l'Assemblée nationale au nom du comité des finances constatait que, malgré les engagements pris par le gouvernement de ne pas frapper les nouveaux contrats, les prêteurs s'étaient montrés beaucoup plus exigeants depuis la promulgation du décret du 19 avril. « La réalisation des prêts hypothécaires, disait le rappor-

1. Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale, t. I, p. 53.

teur [1], M. de Corcelle, est devenue plus onéreuse pour les emprunteurs; partout les prêteurs se sont montrés plus exigeants pour les prêts nouveaux qui leur étaient demandés; et, lorsque le jour des échéances est arrivé, combien de créanciers n'ont-ils pas stipulé, comme condition du renouvellement de ces contrats, une retenue égale au cinquième des intérêts, précisément lorsqu'il était si important, dans un temps de crise, de faciliter le crédit au lieu de le restreindre !.... On croyait réaliser une meilleure justice distributive en surprenant le capital dans une sorte de flagrant délit d'existence et d'égoïsme envers la société; et cependant, c'est le débiteur qui est frappé, tandis que le créancier échappe, car le capital est habituellement plus demandé qu'il n'est offert, il peut se transformer de mille façons [1]. »

Cette observation était exacte, et, lors de la discussion, elle fut confirmée par divers orateurs, notamment par M. Thiers. « Vous pouvez consulter la plupart des notaires, disait l'éminent homme d'État [2], ils vous diront que, depuis qu'il est question de cet impôt, il n'y a pas un prêteur qui n'ait exigé de l'emprunteur une élévation d'intérêt correspondant au nouvel impôt. Je connais, pour ma part, une quantité de contrats faits depuis quelques mois et qui, au lieu d'avoir été conclus à l'intérêt de 5 p. 0/0, l'ont été à 6, uniquement à cause de l'impôt. » Cette discussion fut la condamnation de la taxe et, quelques jours après, l'Assemblée nationale en votait la suppression.

En 1872, nouvelle tentative de taxation des créances hypothécaires. De vives critiques cependant avaient été élevées contre le projet et on avait évoqué les souvenirs de 1848 pour montrer que l'impôt aurait une incidence contraire à celle qu'attendait le législateur. « Dans la plupart des prêts importants contractés depuis la tentative malheureuse faite en 1848 pour établir un impôt sur les créances hypothécaires, disait un membre de l'Assemblée nationale, M. Sebert [3], beaucoup de créanciers prévoyants, de ces créanciers qui cherchent plutôt la sécurité que les gros intérêts et qui se contentent d'un revenu modéré, n'ont cru imposer rien d'exorbitant à l'emprunteur en prenant les précautions nécessaires pour que l'intérêt stipulé leur soit payé net de toutes retenues, et voici ce qui arrivait : dans les actes de prêt, le prêteur faisait insérer une clause par laquelle le débiteur était chargé de payer en son acquit, le cas échéant, tout impôt hypothécaire, non pas un impôt général sur les revenus, mais tout impôt

1. Impressions 1848, n° 20. — Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale, t. II, p. 628.
2. Séance du 2 août 1848. — Compte rendu, t. II, p. 820.
3. Séance du 27 juin 1872. — Annales de l'Assemblée nationale, t. XII, p. 563.

spécial sur les créances hypothécaires qui pourrait être établi..... Ce n'est pas tout. Comme tous les créanciers n'étaient pas suffisamment assurés de l'efficacité de la clause, qu'arrivait-il? La plupart du temps, on la complétait par une seconde stipulation dans laquelle on disait que, dans le cas où une loi établirait un impôt spécial sur les créances hypothécaires, la créance deviendrait exigible. C'était une seconde assurance contre le payement de l'impôt. »

M. Sebert montrait ainsi que, contrairement aux intentions de l'Assemblée nationale, qui étaient d'atteindre les prêteurs, l'impôt, s'il était voté, resterait nécessairement à la charge des débiteurs, non seulement pour tous les nouveaux contrats où la liberté du prêteur reste entière, mais même pour la plupart des anciens, en raison des précautions prises par les capitalistes.

On passa outre et un impôt de 2 p. 0/0 du revenu des créances hypothécaires fut établi par la loi du 28 juin 1872; mais, moins de six mois après, le 18 décembre, l'abrogation en était décidée sans discussion, sur la demande de la Chambre des notaires de Paris et de 22 conseils généraux [1].

Ces deux expériences sont suffisamment concluantes. Cependant une proposition de loi, actuellement pendante devant les chambres, veut ressusciter cette taxe qui, en deux fois, n'a pu vivre une année, et, pour se rendre maîtres de l'incidence, ses auteurs demandent que la contribution soit supportée par le créancier, nonobstant toute convention contraire. Elle serait payée en son acquit par le débiteur qui s'en rembourserait au moyen d'une imputation légale sur le montant des intérêts de sa dette, et tout créancier convaincu d'avoir, par un moyen quelconque, fait supporter à son débiteur la charge de la contribution établie, serait, pour ce seul fait, passible d'une amende égale au décuple de l'impôt [2].

Toutes ces dispositions seraient vaines, et, dans une note remarquable, publiée en mai 1884, l'administration de l'enregistrement a démontré surabondamment que la fraude sera toujours possible, quoi qu'on fasse. « On peut affirmer, y est-il dit, que, quelles que soient les précautions prises, la contribution sera fréquemment supportée par le débiteur. En vain la loi déclarera-t-elle illégale, dans un intérêt de fiscalité, une clause que la loi civile ne prohibe pas; en vain des pénalités sévères serviront de sanction à cette défense, les moyens ne manqueront pas pour décharger le créancier du fardeau

1. Art. 20 de la loi de finances de 1873.

2. Proposition de loi ayant pour objet la réforme de l'assiette de l'impôt, présentée par M. Ballue et plusieurs de ses collègues. (Chambre des députés, 1885, N° 65.)

de l'impôt, sans que cette violation de la loi fiscale puisse être prouvée et, par suite, réprimée. Comment, en effet, démontrer que l'intérêt d'un prêt, fixé dans l'acte d'obligation au taux légal de 5 p. 0/0, n'atteint ce chiffre qu'à raison du payement de la taxe, et que, si l'impôt n'eût pas existé, l'emprunteur n'aurait eu à supporter qu'un intérêt de 4 1/2 p. 0/0? Comment savoir si, en consentant à son acquéreur un délai pour le payement du prix, le vendeur n'a pas fait entrer en ligne de compte, pour la détermination de ce prix, l'impôt annuel exigible sur les sommes non payées comptant? Comment empêcher les parties de faire figurer dans le contrat une somme supérieure à celle réellement touchée par l'emprunteur, la différence étant destinée à représenter l'impôt? »

Rien n'empêcherait donc le prêteur de mettre dans le contrat, sous une forme ou sous une autre, la taxe à la charge du débiteur, et la loi n'aurait ainsi d'autre résultat que de faire payer l'impôt par ceux qui supportent déjà d'autres charges, par exemple par le propriétaire endetté qui acquitte l'impôt foncier pour la totalité du revenu de son immeuble grevé de charges hypothécaires et qui, de la sorte, paierait, sous deux formes différentes, deux impôts, basés l'un et l'autre sur un même revenu net dont profite seul son créancier.

Nous avons tenu à insister sur ces épisodes de notre histoire financière, car ces tentatives répétées et toujours infructueuses ne prouvent qu'une chose, à savoir combien sont inutiles toutes les mesures qui prétendent changer l'incidence d'un impôt sans agir en même temps sur les conditions du marché, c'est-à-dire sur le rapport de l'offre et de la demande. Pour tous les capitaux qui ne se sont employés qu'après l'établissement de l'impôt ou même à un moment où l'on pouvait déjà prévoir l'établissement de cet impôt, le poids de la taxe est rejeté par contrat, d'une manière ou d'une autre, à la charge du débiteur, qu'il s'agisse de rentes, de valeurs ou de toutes autres créances.

L'incidence est la même, que la personne du débiteur soit individuelle ou collective, privée ou publique, que le prêt soit à brève ou à longue échéance. Si une société émet des obligations, si l'État aliène des rentes après l'établissement d'un impôt sur ces formes de placements, la société ou l'État débiteur prendra toujours implicitement, dans le contrat d'emprunt, l'impôt à sa charge, en émettant les titres à un prix plus bas que celui qui aurait pu être demandé sur un marché libre d'impôt; la différence entre les deux prix représentera le montant de l'impôt capitalisé et elle sera même un peu plus forte si, au moment de la souscription, on peut redouter pour l'avenir quelque augmentation d'impôt. Lorsque l'état du marché permettait au capitaliste, avant l'impôt, d'exiger 5 p. 0/0, il continue, depuis

l'impôt, à exiger un intérêt réel de 5 p. 0/0, si rien n'est venu modifier le rapport de l'offre et de la demande, et, si on doit lui retenir 1 p. 0/0 ou 1/2 p. 0/0, il réclame un intérêt nominal de 6 p. 0/0 ou de 5 1/2 p. 0/0.

M. Léon Say, dans sa conférence de l'Isle-Adam, a montré quel est l'effet de cette incidence lorsque le débiteur est l'État et qu'il met sur ses titres un impôt qu'il devra payer lui-même. « Je ne vois pas trop, disait-il, comment on pourait faire fonctionner un impôt sur les bons du Trésor, qui ont une durée limitée, qui sont remboursés aux uns et placés aux mains des autres tous les trois mois. Il est évident que les preneurs de bons du Trésor diront au Caissier-payeur central de l'État : Si vous voulez me faire payer un impôt, c'est exactement comme si vous réduisiez l'intérêt que je compte toucher, et alors je ne prendrai vos bons du Trésor qu'à la condition que vous en éleviez les intérêts d'autant ».

En résumé, les seuls capitalistes qui soient réellement atteints par un impôt sur le revenu des capitaux de prêt, ce sont uniquement ceux qui, au moment de l'établissement de l'impôt, avaient déjà engagé leurs capitaux, et ils subissent, par la dépréciation de leurs titres de créance, une perte en capital d'autant plus forte que ces créances sont à terme plus éloigné. Quant aux capitalistes qui ont acheté ou souscrit des titres depuis cette date, ils ne supportent jamais qu'en apparence l'impôt sur le revenu de ces titres, quel qu'en soit le taux. Cet impôt, ils l'ont laissé à la charge de leur vendeur ou de l'État émetteur. Ceux-ci leur ont abandonné, en fait, sur le produit de la vente ou de l'émission, un capital suffisant pour servir l'annuité de l'impôt, annuité plus ou moins forte suivant que la créance est à échéance plus ou moins longue, et beaucoup de ceux qui, chez nous par exemple, se plaignent, de la meilleure foi du monde, du poids de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, n'en ont jamais acquitté la moindre partie, parce qu'ils ont acquis leurs titres depuis le 29 juin 1872.

ALBERT DELATOUR,
Membre du Groupe de finances et d'économie politique.

L'AFRIQUE ÉQUATORIALE [1].

OGOOUÉ. — CONGO. — ZAMBÈZE.

II. — Les Productions. La Race. L'Immigration européenne.

SOMMAIRE. — *Les Productions. — La Race : divisions et mouvements. — Le Travail : chasse, pêche, industrie, culture. — Le Commerce : indigène, européen. — L'Organisation sociale. — L'Esclavage. — L'Immigration européenne, ses résultats. — Le partage de la région. — Conclusion. — Bibliographie.*

I. — LES PRODUCTIONS.

Les productions de l'Afrique équatoriale sont abondantes et variées, mais en général très peu et très mal exploitées par le nègre indolent et ignorant. Le sol fournit dans les terres profondes et humides une végétation arborescente d'une vigueur extrême. Le palétuvier et le baobab (nous plaçons en première ligne ces colosses du règne végétal) ne donnent qu'un bois mou et sans durée, mais leur écorce se déchire aisément en longs rubans et repousse vite; elle sert à fabriquer des cordages et du papier. Le santal, l'ébène, le palissandre fournissent le bois d'ébénisterie. Le bois ordinaire de construction est assez commun. Le palmier, arbre précieux par excellence, donne : par ses feuilles, le chaume pour couvrir les cases, des filaments propres à tisser les pagnes ou vêtements sommaires qui couvrent en partie la nudité des indigènes; par ses fruits, consommés tels quels, un aliment, ou, pressés, une huile comestible. Il abonde dans les terres arrosées [2], et l'exploitation en est facile; il suffit de débroussailler en ne laissant debout que les sujets vigoureux, et le produit devient considérable. Certains bois fournissent une teinture (bois rouge), et les forêts sont généralement tapissées d'un lichen utilisé dans le même but, sous le nom d'orseille.

Diverses lianes donnent par incision le caoutchouc; les gommes

1. Voy. les *Annales* du 15 avril 1888.
2. La variété dite *Elaïs guineensis*.

coulent également de certains arbres et notamment de l'*acacia vereck*. Les naturels se bornent à recueillir ces produits tels que la nature les donne, sans prendre aucune précaution pour les obtenir plus abondants ou plus purs. Quelques arbrisseaux produisent une substance grasse analogue au suif. L'arachide, ou pistache de terre, fournit par la pression une huile employée en Europe à la falsification des huiles d'olive, ce qui prouve au moins son excellente qualité après une bonne préparation.

Les noirs consomment encore le fruit du bananier, du baobab (pain de singe), du papayer, du dattier, etc. Ils se procurent de plus, par une culture rudimentaire : le maïs, la patate douce, l'ananas, les ignames, le haricot, les citrouilles et pastèques, le manioc, les aubergines et les tomates; la canne à sucre et le riz croissent spontanément sur bien des points [1]; il en est de même pour le tabac, que l'Africain ne sait pas cultiver, tout en fumant et prisant volontiers. Le coton et le café se trouvent aussi à l'état sauvage et pourraient rendre beaucoup à la culture.

Dans la région est, entre le Tanganyka et la côte orientale, où les Arabes ont pénétré depuis longtemps, ils ont introduit le riz, le froment, l'oignon, quelques arbres fruitiers, qui paraissent réussir d'une façon satisfaisante. Les plateaux élevés et relativement sains pourraient donner à peu près les mêmes produits végétaux que les régions méridionales de l'Europe [2].

A côté de la forêt et des terrains cultivés on trouve les savanes, que la saison pluvieuse couvre d'une herbe serrée, ligneuse et dure, dont la hauteur dépasse souvent deux mètres. « Elles présentent alors de loin l'aspect d'un verdoyant pâturage, parsemé de place en place de points noirs formés en général par quelques baobabs isolés ou par des touffes de palmiers. Elles sont à cette époque peuplées de myriades d'animaux de toutes sortes [3]. » Mais la saison humide se passe, les pluies deviennent plus rares, et comme le terrain ne permet pas à l'eau de séjourner, l'herbe jaunit, s'affaisse, et les noirs y mettent le feu pour repousser les fauves, les serpents, les insectes dangereux. Ces prairies couvrent une bonne partie de l'Afrique centrale; dans de telles conditions, et faute d'eau, on ne pourrait guère les soumettre à une culture régulière, sauf exception. Peut-être fourniraient-elles une bonne ressource pour l'élève du bétail, si la fameuse mouche *tsé-tsé*, qui tue un bœuf par sa piqûre, n'infestait la majeure partie de la bande intertropicale.

1. Ch. de Rouvre, *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880.
2. Cameron, *Année géog.*, 1876.
3. Ch. de Rouvre, *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880.

Les plateaux de la région montagneuse occidentale forment, grâce à leur élévation, des savanes herbues de haute et moyenne altitude, où la *tsé-tsé* n'arrive pas, et où le bétail s'élève bien. Nous verrons plus loin l'influence de ces faits sur les groupes indigènes qui habitent les terres hautes.

La faune africaine n'est guère moins riche que la flore. Parmi les animaux utiles, citons les diverses espèces d'antilopes, le mouton, le cabri, le sanglier, le buffle dans les contrées où la tsé-tsé n'existe pas; la girafe et le zèbre. Les naturels élèvent diverses volailles : poules, canards, pigeons, et pêchent, dans les rivières, un poisson abondant, de bonne qualité, qui à l'état sec ou fumé sert d'objet d'échange. Ils ne s'appliquent d'ailleurs pas beaucoup à domestiquer les gros animaux, sauf dans quelques parties de la région orientale, car leurs travaux très restreints leur permettent de se passer de bétail, et leur nourriture fort simple n'admet la viande fraîche que par exception.

A côté de ces animaux aux mœurs douces, nous devons placer d'abord les éléphants, encore nombreux dans l'intérieur, mais déjà en voie de diminution par suite de la guerre acharnée et de plus en plus efficace qui leur est faite. L'hippopotame et le crocodile sont nombreux dans toutes les rivières. Les forêts recèlent le lion, la panthère, la hyène, le rhinocéros et autres bêtes féroces, de nombreuses variétés de singes, notamment le gorille (assez rare). Quant aux serpents, le marquis de Compiègne en a compté au Gabon plus de 30 variétés, la plupart dangereuses. Mais il ajoute qu'en général le serpent a une profonde horreur de l'homme et ne se décide à l'attaquer que quand la retraite lui est coupée. Les espèces varient d'ailleurs beaucoup. Les unes sont fort petites, mais très venimeuses. D'autres affectent une grande taille et sont dépourvues de poison, mais leur force les rend redoutables. Certaines contrées sont infestées littéralement de ces bêtes incommodes et on ne peut s'en débarrasser que par le feu mis aux herbes qui entourent les campements ou les maisons.

Les oiseaux sont également très nombreux et variés, de l'aigle au perroquet et à l'oiseau-mouche, en passant par le pélican, l'ibis et le ramier. Quant aux insectes, nous savons déjà qu'ils constituent l'une des plaies du pays. La plupart d'entre eux sont pour le voyageur autant d'ennemis qui tourmentent son sommeil, le blessent parfois gravement, empestent son linge et ses habits, rongent ses étoffes et ses papiers. Ils sont d'autant plus redoutables qu'il est difficile de les atteindre; seuls, la fumée et le feu les écartent en apportant d'autres inconvénients presque aussi graves. Nous devons cependant faire une exception pour l'abeille, dont les nombreux essaims, vivant dans les

forêts à l'état sauvage, produisent du miel et de la cire que les noirs exploitent quelquefois et vendent à la côte [1]. Mais il leur arrive bien rarement de les domestiquer.

Les richesses minérales de l'Afrique centrale sont encore peu connues, car presque nulle part elles n'ont fait l'objet de recherches méthodiques et d'une exploitation régulière. On sait cependant de façon certaine que le fer n'y est pas rare, puisque les nègres l'exploitent sur divers points par des procédés rudimentaires. Selon Cameron [2], le fer, le cuivre, l'argent et l'or abondent dans la région orientale. M. Giraud est beaucoup moins enthousiaste. Selon lui, « les deux seuls métaux communs dans le pays des lacs sont le fer et le cuivre. Sur le Zambèze sont une ou deux mines d'or inexploitables » [3]. Dans l'ouest on rencontre également ces deux métaux. M. de Brazza raconte que, le 17 avril 1882, revenant de Stanley-Pool vers la côte par la voie de terre, il séjourna dans un groupe de villages appelé M'boko et situé dans une plaine où le minerai de cuivre se ramasse à fleur de terre [4]. Ch. de Rouvre signale à peu près dans la même région des affleurements de malachite et de carbonate de cuivre « en très beaux rognons » [5]. Les Portugais en ont même commencé l'exploitation à une certaine époque, mais l'abolition de l'esclavage a bientôt mis fin à cette tentative qui ne pouvait guère en effet se soutenir sans le travail servile.

Ce ne sont donc pas les matières premières qui manquent à l'Afrique équatoriale. Certes on a beaucoup exagéré ses forces productives en général, et la valeur de certaines de ses ressources en particulier. Cependant la réalité est encore fort belle et susceptible d'une grande augmentation. Mais cet élément ne suffit pas pour assurer la prospérité d'un pays. Il en faut d'autres, et nous verrons bientôt qu'à différents points de vue, la situation y est moins séduisante qu'on ne l'a dit et qu'on pourrait le croire à première vue, en songeant à tant de vastes espaces utilisables et à tant de précieuses productions naturelles.

II. — La Race.

L'Afrique équatoriale est le siège même de la race nègre pure [6]. Au nord, elle se mélange de sang arabe. Au sud, elle fait place

1. *Revue maritime et coloniale*, 1883.
2. *Année géographique*, 1876.
3. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1885, p. 243.
4. *Revue mar. et colon.*, mars 1883.
5. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880.
6. Cust, dans son livre sur les langues africaines (*A Sketch of the modern languages of Africa*, London, 1883), donne le nom de race nègre aux populations

à la race cafre, dont les caractères sont assez différents. Entre les tropiques au contraire, sauf quelques mélanges inévitables avec les Arabes de Zanzibar, les Portugais, les Cafres et les Hottentots ou Bushmen, le type noir reste bien marqué. On trouve là un ensemble de population autochtone qu'il est bien difficile d'évaluer en nombre, puisque le pays n'est pas entièrement connu; aussi ne l'essaierons-nous pas. Bornons-nous à dire que la plupart des chiffres indiqués par conjecture sont probablement exagérés, étant données la disposition de la région et la concentration des peuplades sur le cours des rivières. Cette masse de population ne présente pas d'ailleurs une grande homogénéité au point de vue de la manière de vivre. On y distingue des variétés nombreuses, dont les différences de mœurs et de caractère proviennent évidemment du milieu qui commande leurs habitudes. C'est ainsi que, dans la partie occidentale, on trouve en allant du nord au sud une série de peuplades sensiblement différentes. Les *Fans* ou *Pahouins* de la rive droite de l'Ogooué, les *Bakalais*, *Ivilis*, *Okanda*, *Apingis*, *Okota* de la rive gauche, ne se ressemblent guère. Le Fan est grand, vigoureux, guerrier et cannibale [1]. Le Bakalais préfère le commerce à la guerre, et ne mange plus les prisonniers. L'Ivili est doux, accueillant, mais petit et mal fait. L'Okanda, l'Apingi sont également pacifiques et même industrieux. L'Okota est faible, de petite taille, comme l'Ivili, mais son caractère est faux et méchant. Sur le haut Ogooué vivent encore les tribus Adouma, race laide et rabougrie, de mœurs paisibles.

La région littorale est occupée par un mélange assez confus divisé en tribus nombreuses, parmi lesquelles on distingue cependant divers petits groupes bien distincts, comme celui des Kabindes (Cabendes, Kabindos, etc.), cantonné sur une petite rivière à quelques lieues au nord de l'embouchure du Congo. Les Kabindes ont conservé des habitudes professionnelles qui les font rechercher sur toute la côte. Ils donnent aux factoreries et aux navires des bateliers, des forgerons, des chauffeurs. Mais ils sont ici à l'état d'exception. Autour d'eux la

vivant au nord de l'Équateur exclusivement. Selon lui, les groupes du sud, y compris les Cafres, mais en laissant les Hottentots en dehors, forment une race à part qu'il nomme *Bantou* (*homme*, dans les idiomes indigènes).

1. Les Fans mangent leurs captifs, leurs vieillards, leurs morts, et ne s'en cachent guère. « Ces enragés mangeurs d'hommes ont pour eux la bravoure, la force physique, l'intelligence, l'adresse, l'industrie, en un mot une immense supériorité sur les peuplades abâtardies qui les entourent. » (Compiègne.) D'ailleurs le contact de la civilisation les corrompt vite. Néanmoins « ils seront pour nous des auxiliaires bien difficiles à manier et des sujets bien remuants... ils ont un caractère ombrageux et versatile servi par une industrie et une énergie que bien peu de noirs possèdent » (Griffon du Bellay.) M. de Brazza assure qu'il est parvenu à les utiliser très efficacement. (*Rev. mar. et col.*, 1879.)

population offre le plus souvent tous les signes d'une dégénérescence assez marquée, qui provient à la fois du climat délétère de cette région et du contact immédiat avec les Européens. L'effet ordinaire des relations commerciales entre peuples sauvages et peuples civilisés s'est fait sentir ici comme partout. L'eau-de-vie, qui coule à flots à l'occasion de chaque marché, abâtardit promptement les races les plus fières. D'autre part, le système de commerce usité jusqu'à une époque récente, système consistant uniquement pour les noirs de la côte à servir d'intermédiaires payés entre leurs congénères de l'intérieur et les factoreries, permet aux tribus littorales de vivre et de se procurer de l'alcool presque sans travail. Pendant bien longtemps elles ont interdit aux Européens tout rapport direct avec les tribus éloignées du rivage, afin de se réserver ce fructueux monopole. Aujourd'hui les choses ne vont déjà plus ainsi. Les agents commerciaux ont pénétré à la suite des explorateurs jusque sur la limite des hauts plateaux, et commencent à faire leurs achats directement. Il est fort probable que ce nouvel état de choses va condamner à bref délai les peuplades littorales à la misère, à la faim et à la destruction. Elles ne peuvent se résoudre à se mettre au travail, si bien que les Européens sont obligés d'amener avec eux des noirs sénégaliens, ou de la côte de Crou ou Crow (Croumen, Krowboys) et des Zanzibarites.

Sur le Congo, même variété d'aspect et de mœurs. La rive gauche du bas fleuve appartient aux *Musserongos*, dont les habitudes de piraterie ont longtemps fermé le fleuve au commerce, et sont encore dangereuses. C'est le canon anglais qui le premier leur a fait connaître les moyens d'action européens, sans d'ailleurs les effrayer beaucoup, car le bombardement d'une forêt ne peut produire des effets bien durables. Sur la rive droite les *Basoundi* et les *Babouendé* sont au contraire craintifs, affables. Les environs de Stanley-Pool et le cours supérieur du Congo sont de même occupés en partie par des populations paisibles, notamment sur la rive gauche; en partie par des tribus pillardes qui surveillent le fleuve et font payer de lourdes contributions aux trafiquants indigènes obligés de passer à leur portée. Les *Batéké* du roi Makoko, les *Apfourou* de la rivière Alima appartiennent à cette seconde catégorie.

Dans la partie orientale de la zone intertropicale, les choses sont à peu près de même. Sur quelques hauts plateaux de la région des lacs, entre le Victoria et le Tanganyka, se trouvent des forêts habitées par des peuplades errantes et pillardes, qui de temps en temps fondent à l'improviste sur les populations qui les entourent, pillent leurs cases et réduisent bon nombre de malheureux en esclavage. Les tribus vic-

times de ces razzias se livrent généralement à la culture, quelques groupes ont une spécialité d'industrie. Tels sont les *Bousambiro*, cantonnés dans un pays où abonde le minerai de fer; ils savent le fondre et le forger, si bien que leurs armes et outils grossiers s'échangent jusque dans le centre du continent.

Les habitants des rives du Zambèze sont en général doux et faciles à conduire. L'autorité du Portugal s'étend sur une bonne partie d'entre eux et se maintient sans grande difficulté. MM. Capello et Ivens les présentent comme industrieux. Beaucoup sont habitués à la navigation sur le fleuve et fournissent d'habiles bateliers.

La population de la côte orientale présente les mêmes caractères que celle de la côte occidentale, avec cette différence qu'ici les Arabes purs et les métis arabes ou portugais sont nombreux et augmentent la corruption du milieu. Ces derniers sont les traitants les plus déterminés et les plus durs de toute l'Afrique; leurs courses ensanglantent presque constamment la terre africaine, et les expéditions européennes ont même eu pour résultat direct de les attirer de plus en plus vers l'ouest, jusqu'au centre même du continent.

Il se produit souvent parmi cette masse mélangée des mouvements désordonnés qui rejettent les peuplades les unes sur les autres et prennent le caractère d'une invasion. Il ne faut pas les confondre avec les razzias d'hommes, de bétail et de butin que certaines tribus guerrières font chez leurs voisines, pour se retirer ensuite dans leurs forêts. Les populations ainsi remuées et poussées par des causes diverses se mettent en marche et cheminent lentement, campant toute une saison sur le bord d'une rivière, gardant même plusieurs années le même cantonnement. De station en station elles avancent et apparaissent tout à coup dans une région, en refoulent les habitants et prennent leur place [1]. Parmi les motifs probables de ces migrations, il faut mettre en première ligne le genre de vie de la plupart des tribus nègres, qui les expose à de fréquentes famines [2], et les pousse alors à chercher au loin des forêts plus giboyeuses et des terres plus fertiles. L'épidémie les décime aussi parfois, et comme le noir considère comme maudite la place où le fléau a sévi, il se hâte de la quitter, emportant avec lui ses maigres richesses.

C'est ainsi que les *Fans* sont arrivés il y a quelques années sur la

1. Amiral Fleuriot de Langle, *Rev. mar. et colon.*, 1873. Marquis de Compiègne, etc.

2. M. Ledoulx, consul de France à Zanzibar, signale une famine qui sévit dans l'Est africain. (*Bull. Soc. de géog.*, 1885.) « Des affamés n'ont pas eu d'autre ressource pour échapper à la mort que de venir se vendre eux-mêmes par centaines aux trafiquants arabes... Un nègre adulte se vend actuellement à Dar-es-Salam 2 roupies (moins de 4 fr. 50 cent.). »

rive droite de l'Ogooué, chassant devant eux les Bakalais et les Batéké qui ont dû passer sur la rive gauche pour leur céder la place, sans que cette barrière pût d'ailleurs les protéger complètement contre les incursions de leurs nouveaux voisins. Sous les dénominations de *Pahouins*, *Ossyeba*, *Ossyebo*, les Fans ont poussé leur avant-garde jusque sur la rive nord du Gabon et jusqu'à la baie de Nazareth. Quelques groupes bakalais sont restés au milieu de l'invasion, mais ils disparaissent peu à peu.

On ne saurait d'ailleurs donner à ces mouvements une très grande importance, ni surtout les comparer aux grandes marées d'hommes que l'Europe a vues à diverses époques s'étendre de l'est à l'ouest avec une force irrésistible. L'Afrique ne paraît pas dotée d'un vaste réservoir semblable au grand plateau central asiatique, qui nourrit à la fois l'homme et son principal moyen de transport, le cheval. Les populations africaines, demi-forestières, demi-agricoles, sont essentiellement sédentaires. Les moyens de transport leur manquent, et le plus souvent des générations entières naissent, vivent et meurent entre les lignes du même horizon. Il faut des causes profondes pour les agiter partiellement, et pour produire ces remous qui se propagent sur une certaine étendue, par une série de petites secousses et non pas par un afflux violent.

Le mélange des variétés dans l'Afrique équatoriale se trahit encore par la diversité des idiomes. Quelques-uns sont très répandus, soit parce qu'un courant continu dirigé du centre de l'Afrique vers la côte les a apportés et imposés, soit parce que les relations commerciales les ont introduits et consacrés par l'usage et les nécessités du trafic [1]. Sur l'Ogooué la langue *m'pongwé* s'étend au loin dans l'est. Sur le Congo deux dialectes d'un même idiome (*congo*, rive gauche; *fiote*, rive droite) permettent de se faire comprendre très avant dans l'intérieur, et sur une étendue de 170 lieues de côte. Dans tous les villages, on trouve au moins quelques individus parlant l'un ou l'autre et les comprenant tous les deux. Ils ont certainement été propagés par les relations commerciales établies entre la côte et l'intérieur par la voie du fleuve.

Dans l'est, la langue *souahéli* ou *swaheli*, mélangée d'arabe et écrite avec des caractères arabes, est l'idiome commercial, mais à côté les dialectes ne manquent pas. La plupart sont informes et pauvres comme la pensée de ceux qui les parlent; parfois même beaucoup d'expres-

1. Selon Cust (*Sketch of the modern languages of Africa*), dont le livre est fait d'après une foule de bons travaux, toutes les langues parlées depuis l'Équateur jusqu'au Cap sortiraient de la même souche, exception faite de l'idiome hottentot ou bushman.

sions se réduisent à une onomatopée imitative. Le noir accompagne toujours son langage d'une pantomime active, qui lui semble indispensable pour appuyer et expliquer ses paroles et surtout pour dépenser une activité qu'il ménage avec soin quand il s'agit de mettre la main à quelque besogne utile.

III. — Le Travail.

On a souvent comparé le nègre africain à un grand enfant. Il montre en effet les défauts de l'enfance aggravés trop souvent par les vices de l'adulte. Tout à l'impression du moment, dépourvu du sentiment de l'ordre et de la discipline, il s'abandonne entièrement à ses passions et ne cède qu'à la force ou à quelque crainte superstitieuse. Le noir africain est d'ailleurs gai, rieur, bavard, curieux. Parler haut, s'agiter dans le vide, se couvrir d'oripeaux éclatants, voilà ses occupations principales. Le bruit est son élément, les coups de fusil le ravissent, il en tire à tout propos et hors de propos, brûlant à cet usage inutile la plus forte partie de la mauvaise poudre que lui vendent les traitants. Il dépense à courir, sauter, danser, une somme de forces considérable; mais parlez-lui d'un travail régulier, il refusera avec dédain. Très vaniteux, son plus grand désir est de paraître puissant et riche; il vous montrera avec orgueil un amas de coffres qui encombrent sa case et qui sont garnis de serrures, mais ne contiennent rien. Toute son ambition consiste à passer pour un *grand monde,* nous pourrions traduire : pour un bourgeois cossu. Et pour atteindre ce but il fait du commerce, vendant tout ce qui peut avoir une valeur marchande, y compris son père, sa femme et ses enfants, quand l'occasion s'en présente.

Le noir ne connaît guère la prévoyance; il accumule par vanité des coffres vides, mais ne fait que peu de provisions pour l'avenir. Quand la récolte manque, quand le gibier et le poisson deviennent rares, on voit des contrées entières dépeuplées par la faim. Avec une bouteille de tafia et sa nourriture pour la journée, il se déclare satisfait, dort, fume et babille sans se préoccuper du lendemain. La chaleur du climat et la médiocrité de ses besoins l'entretiennent dans ces habitudes d'indolence où il se complaît, et dont il ne sort que rarement, à l'occasion de quelque grosse affaire de commerce ou de guerre. Les besognes pénibles du ménage sont réservées aux femmes et aux esclaves, le maître de la maison s'en occupe fort peu. C'est du moins l'état de choses le plus commun.

Le milieu dans lequel se trouve placé l'habitant de l'Afrique intertropicale suffit d'ailleurs pour expliquer son genre de vie. L'atmo-

sphère toujours tiède permet de réduire le vêtement à sa plus simple expression[1]. Les matériaux de la case qui le défend lui et ses provisions contre la pluie se trouvent placés sous sa main, et sont d'un emploi facile. Quant au reste, son genre de vie simplifie extrêmement les choses. En effet, la nourriture de l'indigène est peu variée. La base de l'alimentation est le manioc, qui rend beaucoup pour peu de soins. Le maïs grillé ou bouilli, les fruits du pays s'y ajoutent. Les plats de résistance sont fournis par la chasse et la pêche. A diverses époques de l'année, les hommes de la tribu partent en troupe sous la direction du chef, font une battue dans les forêts et les savanes du voisinage, et fument une certaine quantité de gibier qui forme réserve. Les rivières fournissent d'autre part un poisson abondant et sain, dont la chair est également séchée ou fumée.

Les noirs acceptent assez volontiers à l'occasion le travail de porteur de caravane, qui a sans doute bien des côtés pénibles, mais présente à d'autres égards un attrait particulier : celui du voyage au loin dans de bonnes conditions au double point de vue des vivres, fournis par le patron, et de la sécurité. Mais ils sont toujours fort exigeants et souvent infidèles. Presque tous les voyageurs se sont vus abandonnés par leurs porteurs, qui s'enfuyaient en emportant une partie des bagages, ou se révoltaient pour obtenir un surcroît de gages. Plusieurs même ont été assassinés. Il est juste d'ajouter que des noirs africains ont au contraire témoigné à certains Européens un courageux attachement. Mais c'est l'exception, et l'on ne saurait demander plus à ces hommes primitifs, mal accoutumés par la vie forestière à la discipline morale que supposent le respect des engagements pris et surtout le dévouement.

Pendant que les hommes chassent, pêchent, fument, boivent et bavardent, les femmes, les enfants, les esclaves cultivent quelques champs autour du village en employant des méthodes rudimentaires. Ils recueillent les produits, les rentrent au logis et prennent soin de la cabane, qui le plus souvent renferme peu de chose. Un banc large et bas en bambou, siège et lit à la fois; une natte qui sert en même temps de drap et de matelas; quelques coffres; des vases de terre ou de cuivre pour l'eau et la cuisson des aliments; des calebasses préparées; des ustensiles grossiers en terre et en bois : assiettes, cuillères, fourchettes; de mauvais couteaux; un trépied de fer (souvent suppléé par trois pierres formant foyer), voilà l'inventaire du mobilier le plus commun chez les nègres. Ajoutons-y les ornements exigés par les modes du cru : fils de perles, anneaux de cuivre, de fer, d'étain, pour

1. « L'indispensable est le pagne, encore tâche-t-on de s'en servir le moins possible (sic). » Ch. de Rouvre, *op. cit.*

les bras et les jambes, morceaux d'étoffes voyantes, et nous aurons la liste complète.

L'armement n'est guère moins rudimentaire en principe : la lance, l'arc et la flèche empoisonnée, le poignard à lame de fer grossièrement forgée dans le pays, en forment les pièces principales. Les Européens y ont ajouté le fusil à pierre, la poudre (de qualité inférieure) [1], et les armes d'acier.

Les indications qui précèdent montrent que l'Afrique centrale n'est pas entièrement privée d'industrie, et que tous les nègres ne sont pas des paresseux. Sans doute la majorité d'entre eux n'est guère disposée à abandonner cette vie toute d'indolence et de plaisir (car la pêche et la chasse ne peuvent guère compter parmi les travaux pénibles). Mais certaines peuplades ont d'autres habitudes. On trouve sur quelques points des groupes de noirs industrieux, travaillant le bois, l'ivoire, le cuivre et surtout le fer. Ils fabriquent des objets de parure, des outils, des instruments de culture, des armes blanches. On a même remarqué que l'indigène arrivait aisément à saisir l'usage des outils perfectionnés apportés d'Europe [2]. D'autres encore se livrent à la culture et en font leur occupation habituelle et leur moyen principal d'alimentation. Telles sont les populations de quelques hauts plateaux de la région orientale, comme le pays *Boukouné*, dont l'altitude atteint 1700 m. et où l'on récolte le sorgho, le maïs, la patate douce, le sésame, les arachides. Ici les bœufs, les moutons, les chèvres sont communs, car la tsé-tsé reste dans les fonds (*Miss. cathol.*, mars 1885).

Mais ce sont là des exceptions. La masse de la population aime son existence oisive et n'en veut point d'autre. « L'Européen ne doit guère compter sur les naturels, dit M. Ch. Giraud [3], pour faire fructifier ce sol vierge. Né libre, indépendant, l'indigène du centre de l'Afrique ne nous vendra jamais sa liberté pour le morceau de pain que nous voulons lui tendre. Il n'a que faire des objets d'Europe; il les achète pour s'amuser et non par besoin. » Un missionnaire intelligent et plein de zèle, le P. Augouard, constate le même fait en termes différents [4] : « D'après l'expérience constante de ceux qui ont consacré leur vie à l'éducation de la race noire, il n'y a presque rien à faire avec les adultes qui n'ont jamais travaillé et qui, à peu d'exceptions près, se donneront bien garde de le faire — *pour enrichir un autre plus rusé qu'eux*, comme ils le disent ingénûment eux-mêmes ». Et il conclut en proposant de multiplier les établissements destinés à recueillir les

1. On la fabrique spécialement sous le nom de « poudre de traite ».
2. *Missions catholiques*, 1885, 166. Ch. de Rouvre, *op. cit.*, etc.
3. *Bull. Soc. de géog.*, 1885.
4. *Miss. cathol.*, 1886, p. 194.

jeunes générations et à les former au travail. C'est un moyen lent et d'une efficacité limitée, car si le nègre échappe un instant à l'influence bienfaisante qui a formé sa jeunesse, il ne tarde guère à retomber dans les habitudes de sa race. Elles l'attirent par l'instinct héréditaire, par un exemple tentateur et constant, par l'influence permanente et presque invincible du milieu qui l'entoure en le dominant.

IV. — Le Commerce.

Le commerce africain se présente sous deux aspects différents : le trafic indigène ; le trafic entre blancs et noirs. Les phases de l'un et de l'autre sont assez curieuses pour être montrées séparément.

Remarquons d'abord que le nègre est essentiellement commerçant. « Les noirs sont tous âpres à la possession, escrocs et avides de bénéfices. L'Africain aime à marchander..... Dans bien des pays, les chefs sont les premiers et quelquefois les seuls négociants de la tribu. Ils monopolisent complètement divers articles de commerce [1]. » C'est d'abord entre eux que les noirs utilisent ces excellentes dispositions pour se procurer les produits indigènes naturels ou fabriqués. Leurs marchés sont interminables, le vol est fréquent, la tromperie sur la qualité leur paraît chose naturelle. Tous les auteurs sont d'accord sur ces divers points.

Certaines peuplades font avec une réelle intelligence le métier d'intermédiaire. Ce sont les rouliers du réseau fluvial du Centre africain. Tels sont ces fameux *Apfourous* que Stanley dut combattre et que Brazza a su se concilier. Ils vivent dans leurs pirogues sur le Congo et ses affluents, pêchent et fument le poisson du fleuve, et l'échangent contre des barres de laiton. Ils remontent alors vers l'est et vont acheter avec ces barres de l'ivoire pour descendre vers Stanley-Pool, où ils le troquent contre des tissus, de la poudre et des fusils qu'ils revendent plus tard avec avantage dans le haut fleuve. Pour conserver le monople de ce trafic, ils ont soin de donner la chasse à toute pirogue essayant de descendre pour établir des relations directes. Ils l'interceptent, ou lui font tout au moins payer un fort droit de passage.

Ce régime a d'ailleurs été bien longtemps celui des populations du littoral, qui s'attribuaient le rôle de courtier plus ou moins honnête entre les blancs et les tribus du centre. Les produits du pays descendaient de main en main jusqu'à la côte, et les articles d'échange remontaient par la même voie, non sans laisser aux mains des intermédiaires un fort prélèvement à titre de commission. Ce système a en

1. R. Hartmann, *Les peuples de l'Afrique*. Paris, 1880.

partie disparu par suite des progrès des Européens vers la région des plateaux, mais il subsiste encore entre les nouveaux centres, comme Stanley-Pool par exemple, et les populations de l'intérieur [1].

Le commerce européen a pris ainsi un nouvel aspect et une autre manière de faire. Autrefois les agences d'échange (factorerie, factory, comptoir, etc.) étaient confinées sur la côte, surtout à l'embouchure des fleuves, et il fallait alors subir les continuelles exigences et le coûteux intermédiaire des peuplades environnantes. Diverses maisons, à force d'instances et de cadeaux, réussirent à obtenir un libre passage pour leurs agents blancs, qui s'aventurèrent à quelque distance de la côte et fondèrent des stations [2]. De là ils pouvaient expédier vers l'intérieur des traitants noirs ou métis, connaissant le pays et la langue, et allant échanger au loin les marchandises qu'on leur confiait. En se rapprochant et en entrant en communication un peu plus directe avec les peuplades, des négociants les attirèrent à eux, et beaucoup de noirs apprirent à venir eux-mêmes, quelquefois de très loin, apporter aux factoreries leur ivoire et leur caoutchouc, lorsque la route n'était pas barrée par de trop grands obstacles. Bon nombre de pirogues descendent ainsi le Congo en se dissimulant derrière les îles nombreuses semées dans son lit, et d'autre part les nègres se forment souvent en caravanes qui marchent pendant des semaines, chaque homme portant son paquet sur la tête, afin d'arriver près des blancs. Le retour se fait de même pour apporter au village les produits étrangers.

Une factorerie se compose de quelques bâtiments construits en briques dans les principaux centres, en planches venues d'Europe dans les postes secondaires. On couvre en feutre, en carton goudronné, en feuilles de palmier. La maison et ses dépendances : poudrière, magasins, huilerie, forge, sont entourées d'une palissade, et en dehors se trouvent les chimbeks ou huttes des serviteurs noirs. Cette précaution, jointe à une surveillance incessante, est nécessaire pour éviter les vols.

Le personnel comprend d'abord les agents blancs, peu nombreux, puis des équipes d'ouvriers noirs de diverses provenances. On prend de préférence comme manœuvres et pour la protection de l'établissement des noirs de la côte de Crou ou Crow, qui sont vigoureux, intelligents et braves. Les Cabindes fournissent les bateliers, charpentiers, blanchisseurs, cuisiniers. Ces individus se forment par groupes qui présentent une certaine ressemblance avec les *artells* russes et les associations de coolies chinois. Le chef de groupe est élu et joue le rôle de contremaître avec beaucoup d'autorité. Enfin la population

1. *Rev. mar. et col.* Rapport sur le Congo, 1881.
2. Le chemin leur avait d'ailleurs été frayé par les chasseurs d'esclaves, qui depuis ont disparu, sur la côte ouest au moins.

environnante donne quelques domestiques ou journaliers, le plus souvent de faible valeur et montrant peu d'attachement à leur condition. Citons enfin les traitants noirs ou métis qui vont chercher au loin l'indigène détenteur de produits, l'amènent à la factorerie, lui servent d'introducteurs et de truchements, et se font payer des deux mains (Ch. Jeannest, *Quatre années au Congo*).

Parmi les produits qui donnent lieu à ces transactions, l'ivoire a joué longtemps le rôle principal. Le but direct des traitants était de se procurer des dents d'éléphant, et le reste passait pour accessoire. Mais l'éléphant, décimé sur la côte, s'est retiré dans l'intérieur, le produit est devenu rare et cher, et il a fallu se rabattre sur l'accessoire. C'est alors que le trafic (ou la traite, selon le terme consacré) s'est développé sur la cire, le caoutchouc [1], les gommes et résines, les graines de sésame et d'arachides, les huiles de palme et de graines, l'orseille, les bois de teinture, les écorces à papier. On espère y joindre par la culture : le riz, le millet, le café, le coton et le tabac, qui poussent presque partout à l'état sauvage. Les noirs reçoivent en échange : des cotonnades, de la poudre, des armes à silex, des spiritueux, des verroteries, de la bijouterie fausse, des jouets, des vêtements, le tout de détestable qualité. La monnaie est totalement inconnue; on la remplace généralement par des perles bleues, et sur quelques points de la région orientale par le coquillage appelé *cauris*. Elle est d'ailleurs très généralement inutile, puisque la grosse majorité des échanges s'opère par simple troc. L'indigène, né malin, sait fort bien sauvegarder ses intérêts dans chaque affaire, au moins dans la mesure de ses goûts et de ses connaissances. « Pour le commerce de l'ivoire, dit M. de Compiègne dans un passage curieux, il faut une factorerie bien montée et un agent expérimenté. Quand les noirs apportent une belle défense, le gérant doit d'abord leur montrer tout ce que contient le magasin. Une seule des marchandises qu'ils demandent manque-t-elle, toute la bande s'en va pour ne plus revenir. L'étalage est-il au complet, on discute le prix pendant plusieurs jours. Le prix se fixe au moyen d'un *paquet d'ivoire* composé d'un grand nombre d'objets (fusils, poudre, bassins de cuivre — objet essentiel de la dot d'une femme, — étoffes, rhum — alcool à 45° coloré avec du caramel, — tabac, perles, couteaux, barres de cuivre, sel, etc., etc.).

1. « Le caoutchouc d'Afrique est un suc laiteux produit par une sorte de vigne qui enlace un grand nombre d'arbres. Cette vigne a des feuilles allongées, dures et d'un vert foncé. Elle porte un gros fruit assez semblable à une grenade dont la chair est enveloppée d'une écorce très dure et renferme beaucoup de noyaux d'un goût sucré et fade. » (Marquis de Compiègne.) Il y a d'ailleurs plusieurs variétés de lianes à caoutchouc.

Chaque fusil entraîne un ou plusieurs exemplaires de chacun des articles [1]. » Le noir, qui n'économise guère son temps, marchande jusqu'à ce qu'il ait obtenu à peu près ce qu'il désire.

Sur la côte est, le commerce est presque entièrement monopolisé par les Arabes et métis portugais, qui font marcher de front la traite des marchandises et celle de l'esclave, l'un portant les autres. C'est alors que le trafic devient productif, surtout lorsque les objets d'échange sont éloignés du rivage. Le grand obstacle au développement des affaires en Afrique est en effet le défaut de moyens de transport. Il existe dans ce pays, comme on l'a dit ingénieusement [2], une immense mer intérieure qui a un développement de côtes de 15 à 20,000 kilomètres, formé par les nombreux et vastes cours d'eau qui l'arrosent et l'inondent trop souvent. Sur bien des points de ces rivages, la terre est fertile et des richesses ont été accumulées par le temps. Mais cette mer intérieure est en quelque sorte fermée au commerce européen par les barrières montagneuses qui la séparent de l'Océan. « La plus facile de toutes les formes de communication est refusée aux Africains par la nature physique de leur continent. Ils sont géographiquement condamnés à l'isolement commercial en ce qui concerne les articles les plus encombrants [3]. »

L'impraticabilité des voies fluviales a conduit les explorateurs à chercher des passages propres à l'établissement des voies terrestres, qui ne peuvent guère être que des chemins de fer, puisque les animaux de trait font défaut. Sur la côte ouest, deux tracés sont proposés, dont un sur la rive droite du Congo [4]. Plusieurs voyageurs l'ont déclaré impossible, ou du moins très difficile, et dans tous les cas extrêmement coûteux à construire [5]. Le second tracé utiliserait les vallées successives du Quillou et du Niari. Ici les difficultés sont moindres, mais elles semblent encore fort grandes, et la dépense serait en proportion [6]. Le climat lui-même est un adversaire redoutable pour l'ingénieur. Les pluies ravinent constamment le terrain, et une végétation incoercible l'envahit avec une singulière promptitude. Nous en avons fait l'expérience au Sénégal.

Sur la côte est, on a projeté également diverses routes. Les Allemands auront besoin d'un chemin de fer pour traverser la région aride qui sépare leurs possessions de la côte. Les difficultés ne seront

1. *L'Afrique équatoriale.*
2. Brazza, *Rev. mar. et col.*, 1882.
3. *Revue britannique*, mars 1878.
4. Une Société s'est formée à Londres pour l'exécuter.
5. Capello et Ivens, *Bull. Soc. de géog.*, 1885, p. 572. Brazza, *Bull. de la Soc. de géog. commerciale*, 1882.
6. *Ibid.*

guère moins grandes dans ce désert et dans la barrière alpestre qui le sépare des premiers plateaux. On a songé aussi à utiliser le cours inférieur du Zambèze, pour passer par son affluent le *Shiré* dans le lac Nyassa. Une route de terre unirait ce lac au Tanganyka, et celui-ci au lac Victoria. On a également projeté une route du Tanganyka au port de Dari-Salama : mais rien de tout cela ne peut s'exécuter sans de grands frais, et le trafic ne donnerait certes pas avant longtemps de quoi rémunérer le capital engagé.

Ce ne sont pas là les seuls obstacles opposés à la prospérité du commerce européen dans ces pays. On ne peut y réussir qu'avec de puissants moyens d'action et de gros capitaux, à cause des difficultés, des frais d'établissement, et de la concurrence. Ici les richesses accumulées par le temps s'épuisent vite et ne se renouvellent que lentement, par le travail mesuré de la nature peu ou point secondée par le travail de l'homme. Celui qui arrive le premier dans une contrée fait de gros profits et peut gagner jusqu'à mille pour un. Mais après lui il n'y a presque rien à faire pendant longtemps. Or, pour arriver le premier, il faut être puissamment outillé, et, pour exploiter régulièrement un pays déjà parcouru, les dépenses en personnel et en matériel sont toujours considérables. « Aujourd'hui, dit M. de Compiègne, un négociant qui veut s'expatrier ne doit venir ni au Gabon ni même à l'Ogooué, à moins qu'il ne dispose de capitaux considérables. Sinon il serait à coup sûr écrasé par la concurrence des grandes maisons déjà établies dans ce pays. J'ai vu au Gabon plusieurs de nos compatriotes qui y sont venus, attirés par des récits menteurs et des exagérations trompeuses. Après des années de labeur incessant, ils avaient perdu leur pécule et étaient obligés de repartir la bourse vide et la santé ruinée pour toujours. » Cela est vrai de toutes les parties de l'Afrique intertropicale ; tous les auteurs s'accordent sur ce point.

V. — État moral, social et politique.

La situation morale des populations noires est généralement mauvaise. La plupart des voyageurs signalent en termes énergiques la fourberie, la duplicité et souvent la cruauté des indigènes. Ils ne connaissent guère le sentiment de la reconnaissance. Un médecin français, sortant d'une case où il venait de soigner deux enfants malades de la petite vérole, « demandait à la mère un peu d'eau pour laver ses mains. — Combien me la paieras-tu? » dit-elle aussitôt [1]. Amené parfois à acheter des esclaves pour faire ses transports, M. de Brazza leur

1. Brazza, *Rev. mar. et col.*, mai 1879. Voy. aussi : Jeannest, Stanley, Compiègne, *passim*.

annonçait sans tarder qu'ils étaient libres. Mais, dès la première occasion, notre compatriote se voyait abandonné par ses porteurs peu reconnaissants. Il fallut en d'autres occasions attendre la fin du voyage pour les affranchir.

L'anthropophagie règne encore chez un grand nombre de peuplades, où la chair humaine est considérée soit comme un appoint nécessaire aux approvisionnements fournis par la chasse et la pêche, soit comme un régal réservé pour de grandes occasions, soit enfin comme un mets doué d'une vertu spéciale ajoutant quelque chose à la force et à la bravoure des convives. Les Batékés du roi Makoko, notre ami, « mangent avec avidité les pieds et les mains des cadavres pour se préserver des mauvais esprits [1] », et le reste aussi sans doute pour se donner du cœur. Les Fans de l'Ogooué, diverses peuplades sur les hauts plateaux de l'est sont dans le même cas.

Les superstitions les plus grossières ont naturellement leur place dans ces âmes obscures. Le nègre n'a pas, dit M. Ch. de Rouvre, une religion dans le sens ordinaire du mot, mais des superstitions sans coordination possible. Il paraît y avoir une notion très vague, reléguée au dernier plan, d'un être supérieur, d'une puissance occulte qu'on appelle généralement *Zambi*. Encore semble-t-il que cette notion si confuse n'a point existé de tout temps et qu'elle est due seulement à ce que les indigènes de la côte ont pu entendre dire aux blancs qu'ils ont fréquentés. Ce Zambi serait plutôt un nom générique attribué à toute conception de génie, d'esprit, etc., à qui le noir prête quelque pouvoir sur le monde matériel [2].

Chaque individu a ses croyances personnelles, on pourrait presque dire ses dévotions particulières, qu'il matérialise dans un objet quelconque, selon la tendance générale des esprits simples. Ces objets deviennent autant de fétiches, qu'il suspend à son cou ou dans sa case. Toute chose nouvelle a de grandes chances pour passer fétiche aux yeux de l'indigène, et toute opération échappant à sa compréhension devient pour lui une incantation magique. M. de Brazza arrivant chez les Batéké, lors de son premier voyage sur l'Ogooué, faillit être pillé par ses porteurs. Il les congédia en arrivant dans un village, qui prit parti pour eux. Les blancs se retranchèrent alors derrière leurs bagages pour passer la nuit, et, en vue d'une attaque nocturne, M. de Brazza alla enterrer à quelques pas en avant du front une boîte de poudre destinée à faire diversion en éclatant au milieu des assaillants. Mais l'effet fut différent et immédiat, les naturels crurent à un

1. P. Augouard, *op. cit.*
2. *Bull. Soc. de géog.*, 1880.

exorcisme, prononcèrent le mot de fétiche et abandonnèrent tout projet belliqueux [1].

Certains fétiches ont une renommée plus étendue et appelant une attention plus générale. Mais pour se les concilier ou les consulter, il faut un intermédiaire autorisé. C'est le féticheur ou sorcier qui, moyennant quelque cadeau, se fait l'agent d'invocation et l'interprète des augures. « La cérémonie prend un caractère étrange. Le *ganga* (prêtre), revêtu d'un costume spécial, tatoué de façon particulière et bizarre, aussi effrayante que possible, paraît être sous l'impression du *N'doké* (fétiche). Il roule des yeux furibonds, se livre à des contorsions violentes ou paraît abattu; il prononce sa sentence.... Ses paroles peuvent provoquer des exécutions, ou des meurtres s'il se trompe. Si l'on fait convoquer devant lui des noirs soupçonnés de vol, il est rare que le visage du coupable ne le trahisse pas, tant est grande la superstition dont le fétiche est l'objet [2]. » Si un doute subsiste ou encore quand le sorcier veut éviter de se prononcer directement, il impose l'épreuve du poison. Celui qui le rejette presque aussitôt est déclaré innocent. Les autres sont impitoyablement massacrés et souvent mangés.

Ces hommes jouissent d'une influence énorme sur les populations. La résistance ouverte ou dissimulée à leurs ordres ne tarde guère à recevoir une punition exemplaire. A la première occasion, l'audacieux est désigné à la haine et à la cruauté native des noirs, et il ne peut guère échapper à la mort.

Le féticheur est consulté pour toutes les grandes affaires qui concernent la tribu prise en masse. M. de Brazza sut un jour gagner le sorcier d'une tribu okanda qui refusait de remonter l'Ogooué avec le blanc, en portant ses bagages, parce qu'il lui semblait plus avantageux de descendre pour commercer dans le bas pays. Le prêtre n'eut qu'à jeter l'interdit sur le cours inférieur du fleuve, et aussitôt la tribu marcha comme un seul homme à la suite du voyageur.

Très souvent aussi la sorcellerie est un moyen de gouvernement. La plupart des chefs sont en même temps sorciers. Sinon, ils tremblent sans cesse devant le féticheur de la tribu. Tous les blancs sont plus ou moins considérés comme des magiciens émérites, et plus d'une fois des indigènes ont eu recours à leur prétendue science en vue d'obtenir un avantage quelconque par des voies occultes.

L'organisation de la famille et de la propriété se ressent naturellement beaucoup du genre de vie imposé par le milieu où le nègre

1. *Rev. mar. et col.*, 1879.
2. Ch. de Rouvre, *op. cit.*

réside. L'Africain est pêcheur et chasseur, il lui faut des bras pour cultiver les plantes qui fournissent un appoint notable à son régime. D'où la polygamie et l'esclavage. La condition de la femme est intermédiaire entre celle de l'homme libre et celle de l'esclave. Le mari l'achète, et sa puissance sur elle est sans limite. On peut rendre à sa famille une femme qui a cessé de plaire, et le prix payé par le mari doit alors lui être rendu, au grand mécontentement des parents, qui font retomber sur la malheureuse tout le poids de leur colère.

Selon M. de Compiègne, chez les nègres de l'Ogooué, la femme travaille comme l'esclave, mais ses charmes doivent en outre rapporter autant et même plus de bénéfices que le travail de l'esclave. Aussi les maris sont toujours prêts à céder et même à offrir leurs femmes au premier venu. S'il est riche, il paiera; s'il est pauvre et incapable de payer, il deviendra l'esclave du mari. Les femmes servent aussi comme instrument de crédit dans le commerce. S'agit-il de contracter une dette, on donne une ou plusieurs femmes en garantie; quelquefois le gage s'enfuit, il en résulte alors des palabres (discussions ou arbitrages) interminables.

L'enfant n'est guère mieux traité que la femme. Dès qu'il peut se suffire à lui-même, on le fait travailler. Il grandit au hasard comme un jeune chevreau, sans soins et bien entendu sans la moindre éducation. Les noirs ont toujours beaucoup d'enfants, surtout dans les villages où la prostitution n'est pas trop développée, et ils en font très volontiers un objet de commerce quand l'occasion s'en présente. Le père noir considère surtout ses enfants d'après ce qu'il en peut tirer, dit M. Ch. de Rouvre. L'affection de la mère n'est comparable qu'à celle de la chienne pour ses petits. La mère allaite son enfant et guide ses premiers pas. Aussitôt qu'il commence à être à même de pourvoir à sa nourriture, c'est-à-dire de ramasser du manioc ou de rendre quelque service, elle ne s'en occupe presque plus. La seule éducation que reçoive l'enfant est celle que peut donner l'exemple; or avec les habitudes de fainéantise et d'ivrognerie des adultes on peut s'imaginer combien elle est pitoyable [1].

Ce sont bien là les caractères dominants chez toutes les populations demi-agricoles, demi-forestières; elles ne sont attachées au foyer par aucun lien solide, l'homme répugne aux travaux pénibles et n'accepte guère que les occupations attachantes de la chasse ou de la pêche. Dans ces conditions, la femme condamnée aux travaux serviles est méprisée. L'enfant s'éloigne dès qu'il a pu acquérir la force, l'agilité et l'adresse, les qualités professionnelles du chasseur. La famille

1. *Bull. de la Soc. de géog.*, 1880.

ne présente par suite aucune force propre, aucune cohésion. Nous avons rencontré cependant dans l'ensemble une exception curieuse. Un missionnaire, envoyé dans la région orientale, signalait récemment [1] comme affectant une organisation particulière la population du pays *Massanzé*, près du Tanganyka. Les familles y restent concentrées et forment des groupes de 200 à 400 personnes, esclaves compris, sous la direction et l'autorité de l'un des anciens, qui porte le nom de *mtouaré*. De violentes rivalités existent entre les familles, et elles se font souvent la guerre. Il y a là probablement un plateau herbeux où ces groupes mènent une existence errante et pastorale. Le nombre trop grand des familles sur un espace trop étroit provoque ces luttes, qui ont pour objet la conquête des meilleurs pâturages, et qui dureront jusqu'au jour où ces populations se verront obligées de se plier à la culture, afin de tirer du sol des ressources suffisantes pour subsister.

Dans un tel pays et avec une population aussi peu développée, la propriété ne peut être assise que sur des bases rudimentaires. En réalité la propriété foncière n'existe guère, puisque le sol disponible est abondant. Pourtant il ne faudrait pas prendre cette formule trop au pied de la lettre, car, au fond, le genre de vie du noir africain lui rend nécessaires de vastes territoires de chasse, et d'autre part le sol aisément cultivable est souvent restreint aux rives des cours d'eau, où la population se concentre. Dès lors il se produit une sorte d'appropriation collective du sol occupé, mais il semble qu'en général le droit de la tribu se personnifie dans son chef, lequel se prétend seul propriétaire du territoire entier. C'est en vertu de ce droit plus ou moins fondé que tout Européen qui est désireux de s'établir sur un point quelconque doit se faire concéder un emplacement par le chef local, et souvent il lui faut le payer fort cher.

Quant aux terrains mis en rapport par les indigènes, la culture est si superficielle qu'elle n'ajoute rien à leur valeur. Aussi change-t-on les emplacements avec la plus grande facilité, au moins dans la plupart des cas.

En résumé on peut dire que la propriété indigène ne porte guère que sur la case et les objets mobiliers qu'elle contient. Mais ici elle est nettement accusée, et le vol est puni de peines barbares, qui vont de la mutilation à l'esclavage et à la mort. Les choses ne se règlent ainsi, bien entendu, que dans l'intérieur de la tribu, car entre peuplades le vol et le pillage sont faits ordinaires de la vie courante.

L'hérédité s'établit de préférence par les femmes, et cela se com-

1. *Miss. cath.*, 1885, p. 308.

prend aisément avec de telles mœurs. La paternité est trop souvent incertaine pour être prise comme base de la condition des individus. Le fait de la naissance est au contraire on ne peut plus patent, et fournit le plus clair élément de constatation. Il en résulte l'affaiblissement des liens filiaux entre père et enfants. Ceux-ci restent entièrement confiés à la mère, et sont abandonnés à eux-mêmes de bonne heure.

L'organisation politique des noirs africains est aussi rudimentaire que leur organisation sociale. La région est partagée entre une foule de roitelets despotiques, qui ne gouvernent guère plus d'un village à la fois. Tel de ces tyrans au petit pied qui peut réunir cent fusils passe pour un grand prince. Leur autorité leur vient le plus souvent de leur réputation comme sorciers. Notre ami Makoko base sa puissance sur la crainte inspirée par les fétiches dont il est le grand ministre, et Brazza lui-même a acquis immédiatement une grande influence grâce à cette circonstance, que les indigènes Batékés ont cru voir revivre en lui l'esprit de leur ancien Makoko [1].

Quand le chef n'est pas lui-même féticheur, il doit prendre grand soin de se concilier la sympathie des prêtres de sa tribu, car leur hostilité serait bientôt la cause de sa chute et de sa mort. Un chef assez puissant des plateaux élevés, désigné sous le nom générique de *Mtémi*, roi de l'*Ounianymbé*, craignant constamment pour son pouvoir et sa vie, passait la meilleure partie de son temps à consulter les sorciers, à chercher dans les entrailles des poules les noms de ses ennemis. S'il y trouvait une indication désignant à son sens tel ou tel de ses sujets, le malheureux ne tardait guère à mourir empoisonné. En homme avisé, il songea même à utiliser dans ce but les talents médicaux d'un missionnaire établi dans le pays [2]. Le chef de ses soldats et l'un de ses frères le gênaient et complotaient, pensait-il, contre lui. Mais la mort subite de ces hauts personnages pouvant exciter quelque mécontentement dans la population, le Mtémi fit venir le missionnaire et lui dit : « Je te les enverrai, et tu leur donneras un remède qui les dispense de revenir. » Il fut fort étonné quand le prêtre lui répondit par un refus, et plus encore lorsqu'il l'entendit développer les raisons de son abstention.

Telles sont les bases principales du pouvoir de chaque chef. On ne saurait en trouver d'autres, car les conceptions politiques des Africains ne vont pas au delà. Pour eux la tradition n'existe guère, on ne trouve nulle part dans le pays les documents historiques servant ailleurs à perpétuer le souvenir des faits, à fixer les idées et à les élargir par

1. P. Augouard, *op. cit.*
2. Le P. Hauttecœur, *Miss. cathol.*, 1885, p. 141.

l'expérience et la comparaison. Les noirs ne connaissent pas l'écriture. Leurs monuments les plus durables sont construits en bois et en paille. Aucun chef même ne saurait dire le nombre de ses sujets. « Il les connaît tous, mais ne sait pas les compter [1]. »

Quelques-uns d'entre eux sont cependant parvenus à se créer des souverainetés nominales assez étendues. Un certain Mirambo a constitué récemment presque un vrai royaume dans l'*Ounyamouézi*, entre les lacs Nyanza et Tanganyka [2]. On trouve sur le haut Zambèze des États du même genre. Enfin dans la région occidentale, l'antique royaume de San-Salvador a jeté une sorte d'éclat, grâce il est vrai à l'appui des Portugais. Mais les limites de ces États nègres ne sont jamais bien déterminées. La plupart des villages se gouvernent à leur fantaisie, sous un chef ou vassal demi-indépendant. Le pouvoir du Makoko nous donne un exemple topique de cette organisation à caractère féodal. Makoko règne sur un certain nombre de chefs établis sur les deux rives du Congo autour de Stanley-Pool. Mais quelques-uns de ceux-ci, trouvant un appui dans Stanley, n'ont guère hésité à secouer le joug de leur suzerain. Il n'y a donc là rien de très sérieux, car le nombre des sujets soumis à ces puissants princes ne va guère au delà de quelques milliers, et encore leur autorité est-elle fort éphémère.

VI. — L'Esclavage.

L'esclavage est l'une des grandes plaies de l'Afrique, et cette plaie paraît d'autant moins guérissable qu'elle résulte des conditions mêmes de la vie locale, bien plus encore que de la demande extérieure. Il faut en effet distinguer avec soin les deux branches du commerce de chair humaine, l'esclavage interne et l'esclavage externe.

L'esclavage interne a pour cause profonde la nature des occupations habituelles du nègre africain. Il chasse et pêche, et fait cultiver la terre par son esclave pris à la guerre ou acheté dans le commerce. Ce genre de captivité est d'ailleurs fort doux, sauf exception. Beaucoup de noirs n'y répugnent pas, et disent volontiers qu'un chien sans maître est toujours maigre. « L'esclave travaille un certain nombre de jours pour son maître, mais quand la besogne qui lui est assignée lui déplaît, il ne se gêne pas pour la refuser. Le maître se contente de constater que son esclave est paresseux, et la plupart du temps il en reste là... L'esclave a son champ, sa case, sa femme, le tout fourni

1. Ch. de Rouvre, *op. cit.*
2. *Miss. cathol.*, 1885, p. 153.

par le maître... En somme, le sort de l'esclave est très supportable. Sauf l'obligation de suivre son maître et d'accomplir pour lui des travaux de faible importance, il n'y a guère de différence entre lui et un homme libre [1]. »

Cette impression est générale chez les voyageurs, mais il leur est arrivé aussi de rencontrer le revers de la médaille. Dans certaines tribus anthropophages, les esclaves fournissent le plat de résistance dans toutes les grandes occasions. La mort d'un chef, par exemple, est signalée par la mise à mort de ses esclaves, égorgés sur sa tombe, mangés ensuite en grande cérémonie par la tribu assemblée. Ailleurs les maîtres sont d'une dureté excessive. « J'ai été bien douloureusement impressionné, dit un voyageur passant à Oujiji, marché d'esclaves situé sur le Tanganyka [2], à la vue de ces milliers d'esclaves exposés comme une marchandise à la convoitise des acheteurs. En peu de jours une mort prématurée fait de grands vides dans leurs rangs. Des femmes assez riches, portant encore des débris de leur parure, parcourent aujourd'hui les sentiers d'Oujiji, traînant de longues chaînes et faisant les fonctions d'aide-maçons ou de terrassiers... [3]. Si elles refusent d'obéir aux ordres qui leur sont donnés, une mort instantanée les attend. Des enfants sont massacrés sous les yeux de leur mère, et si vous demandez la raison de ces atrocités à leurs maîtres barbares, ils vous répondent : « Nous ne pouvons les vendre; il restera toujours assez de ces petits chiens que nous ne voulons pas nourrir et qui une fois grands tenteraient de se venger. Puis il nous plaît de faire de la peine à leurs mères en les égorgeant ainsi sous leurs yeux ».

Il faut dire que la situation n'est pas la même dans les régions nord, est et ouest. Dans celle-ci la proscription de la traite européenne a mis un terme à la prospérité des marchés d'esclaves. Dans les pays du nord et de l'est au contraire, la persistance de la traite arabe les a maintenus. Les peuples orientaux ont en effet conservé sur bien des points la pratique de l'esclavage. Ils demandent à la race noire des jeunes filles pour servir dans leurs harems et souvent même pour les peupler, des eunuques pour les garder, et des serviteurs pour toutes les besognes pénibles. Du reste, l'esclave est généralement bien traité chez l'Arabe ou l'Hindou, moins bien chez le Turc [4]. Souvent il est affranchi à l'occasion d'un événement heureux survenu dans la vie de son maître, et devient parfois même maître à son tour [5].

1. *Miss. cathol.*, 1886, p. 227. Lieutenant Besnard, *Rev. mar. et col.*, 1870.
2. Le P. Dromeaux, *Miss. cathol.*, 1885, p. 321.
3. Ces esclaves provenaient de battues faites au nord du lac par les *Wangouanas*, peuplade guerrière de la région.
4. Amiral Fleuriot de Langle, *Rev. mar. et colon.*, 1873.
5. Le noir affranchi ne répugne nullement à asservir ses congénères. M. de

La traite musulmane se fait par terre et par mer. Vers 1873 on estimait à 150,000 le nombre des noirs transportés à peu près par parties égales dans le Maugrab, l'Égypte, la Turquie, l'Arabie. On en exporte jusque dans l'Inde. Selon M. Fleuriot de Langle, il faut distinguer : 1° la traite du désert, dont le centre est Tombouctou sur le Niger, alimentée par les sultans noirs musulmans et les chefs fétichistes de la région. Le docteur Baikie dit avoir vu 10,000 esclaves exposés à Rabba, ville du Niger. 2° La traite orientale, exercée par les courtiers arabes et les métis portugais. Ces hommes passent en général par Zanzibar et vont faire des achats ou même des razzias dans l'intérieur. Après avoir parcouru l'Afrique pendant un temps plus ou moins long, ils regagnent la côte. Les esclaves sont groupés afin de rendre la surveillance facile. Les hommes ont le cou pris dans des fourches qui sont fixées dans le sol pendant la nuit. Les femmes et les enfants ont les mains liées par des courroies. La mort suit immédiatement toute tentative d'évasion ou de révolte. Les malades et les infirmes qui ne peuvent suivre sont abandonnés à leur triste sort au milieu du désert et ne tardent pas à devenir la proie des bêtes féroces. On peut suivre une caravane aux débris humains qu'elle laisse derrière elle. La perte en route est évaluée aux quatre cinquièmes, quelques auteurs la portent à neuf dixièmes [1].

Mais le martyre de ceux qui restent ne se termine pas en arrivant sur la côte. Pour les transporter on les entasse dans des boutres où beaucoup meurent de chaleur et de faim [2]. Autrefois on négociait cette marchandise vivante à Zanzibar même [3], et les individus trop faibles qui n'avaient point trouvé acheteur étaient souvent abandonnés sur la plage et noyés par la mer montante!

Les métis portugais font surtout des affaires avec les Cafres du sud, qui achètent volontiers les noirs de l'Afrique équatoriale. Enfin, à l'autre extrémité du continent, les Abyssiniens demandent des eunuques et des jeunes filles infibulées. Il existe dans ces pays de véritables établissements pour l'application de ces odieuses pratiques aux enfants amenés des régions centrales.

Les États civilisés ont fait depuis le début de ce siècle de long efforts pour mettre fin au trafic des esclaves, et ils ont obtenu de grands résultats. La traite européenne a disparu. La traite arabe est

Brazza déclare avoir vu un nègre affranchi par lui « attacher aussitôt au pied de son compagnon la bûche de l'esclavage ».

1. Amiral Fleuriot de Langle, *op. cit.*

2. On les fait jeûner pour diminuer leurs forces et les chances de révolte.

3. Le sultan a signé depuis des conventions pour la répression de la traite, ce qui enlève aux chasseurs d'hommes cet asile commode, au moins officiellement.

aujourd'hui restreinte par l'accession des États mahométans, y compris Zanzibar, à l'idée de répression. Seule la traite intérieure a gardé la plus grande partie de son activité, mais elle est en somme moins dangereuse que l'autre, sinon moins dégradante, et on ne pourra la déraciner que par un changement profond dans la constitution même de la vie africaine.

VII. — L'Immigration européenne; ses résultats.

L'immigration européenne dans l'Afrique centrale est aujourd'hui peu de chose, car les régions explorées ne sont guère habitables, et les parties où l'Européen peut vivre restent mal connues. Quelques gérants de comptoirs, les agents des puissances en voie de conquête, les rares voyageurs qui s'efforcent de reconnaître l'intérieur du pays, les missionnaires catholiques et protestants établis déjà fort loin sur le Congo et dans l'est, voilà toute la liste. L'ensemble représente quelques centaines d'hommes venus pour gagner, explorer ou catéchiser, mais non pas pour coloniser.

Les résultats d'une immigration aussi restreinte ne peuvent être considérables; ils méritent cependant d'arrêter l'attention. Les effets du négoce ont été généralement mauvais. Sans parler même de l'influence pernicieuse du commerce des esclaves, aujourd'hui presque disparu, le contact des trafiquants européens a développé chez les naturels certains vices dangereux, principalement l'ivrognerie. Les Européens n'ont pas importé ce défaut, car le noir savait déjà se griser avec certaines liqueurs fermentées de fabrication locale. Mais ils l'ont facilitée et rendue plus dangereuse en introduisant dans le pays des quantités considérables d'alcools inférieurs et toxiques. Le commerce a fait ainsi en Afrique un mal immense, que le bien produit par ailleurs ne saurait balancer.

L'effet produit par le passage des voyageurs a varié avec les procédés employés. Les fusillades de Stanley ont exaspéré les peuplades du Congo et leur ont appris à craindre, mais aussi à proscrire les blancs. En 1885 encore, on ne pouvait s'écarter de la station de l'Équateur sans s'exposer aux attaques des noirs *Baroumbés* [1]. Les procédés plus pacifiques de Brazza lui ont au contraire permis non seulement de s'assurer le concours des peuplades les plus guerrières : Fans, Batékés, Apfourous, mais encore de les concilier entre elles dans une large mesure et de les faire vivre en état de bons rapports avec les tribus plus douces : Bakalais, Okandas, Apingis, etc. Du Gabon au Congo,

1. P. Augouard, *op. cit.*

dit M. de Brazza, des courriers ont pu voyager sans crainte au milieu de populations parfois aussi denses que celles de la France, et nos convois de provisions et de marchandises ont franchi des centaines de kilomètres sans aucune escorte. Le résultat est très net et très satisfaisant, mais il résulte d'une assez longue série d'efforts entrepris dans des conditions particulières. L'influence du voyageur pacifique se combine ici avec celle de l'agent politique en état de faire de belles promesses. Le simple voyageur n'est pas dans la même situation; il peut cependant faire beaucoup en apportant aux noirs quelques idées nouvelles; la difficulté consiste à ne leur en donner que de bonnes et à les faire fructifier dans ce sol ingrat.

A ce dernier point de vue, les missions religieuses diverses doivent évidemment jouer un rôle capital, en pliant peu à peu les jeunes générations à un genre de vie plus stable, plus propre au développement de la civilisation, et notamment à la vie agricole. Puisqu'il n'est pas possible de compter sur l'afflux des travailleurs européens dans un pays dont le climat est par trop débilitant, il faut que les hommes voués à cette noble tâche, en se mettant à l'œuvre sur un grand nombre de points à la fois, préparent dès l'enfance les noirs à la civilisation par le travail constant, régulier.

On ne doit pas croire, d'ailleurs, que l'Afrique centrale est appelée à marcher d'un pas rapide sur les traces de l'Europe et à réaliser comme celle-ci des progrès sans limites. Les conditions générales du milieu sont trop différentes pour produire des conséquences analogues. L'homme fait ici défaut à la nature, parce que la nature est pour lui trop généreuse. « Accablé par la chaleur, il donne au sommeil et à des rêves stériles le loisir que lui laisse une facile subsistance. Toutes les fonctions de l'âme et de l'esprit et surtout celles qui sont saines, pratiques, fécondes en produits durables, s'arrêtent et languissent. L'attention, l'effort, le travail suivi, deviennent impossibles à l'homme, et non moins qu'eux la civilisation dont ils sont l'instrument nécessaire [1]. » Dans ces conditions, si quelques foyers de civilisation peuvent naître sur les plateaux les plus élevés de l'Afrique centrale, ils resteront toujours limités, et le reste de la population ne suivra que de très loin un mouvement à ses yeux sans portée. Le Brésil, placé dans des conditions sensiblement plus favorables que le centre africain, n'a pu donner après des siècles d'efforts que des résultats limités. Il en sera de même ici, ou plutôt on obtiendra moins encore, car les difficultés sont infiniment plus grandes en Afrique que sur la côte est de l'Amérique méridionale.

1. É. Boutmy, leçon d'ouverture d'un cours d'*Histoire des Civilisations*, professé à l'École spéciale d'architecture.

L'extension de la civilisation européenne sera encore contrariée, sur certains points, par la prédominance de l'élément musulman. L'islamisme a pénétré au cœur du continent par le nord et par l'est. Dans la région comprise entre le Sahara et l'Équateur, on trouve des États de noirs musulmans pleins d'ardeur guerrière et de fanatisme religieux, dont l'influence peut s'étendre vers le sud et apporter de graves obstacles à l'œuvre des nations chrétiennes. Dans l'est, les Arabes d'Asie et de Zanzibar ont pénétré fort loin. Stanley lui-même et divers autres voyageurs leur ont frayé le chemin jusque sur le haut Congo [1]. Là encore les obstacles peuvent naître un jour ou l'autre de ce chef, ou plutôt ils existent déjà, car la traite arabe sera longtemps difficile à réprimer, dans ces régions immenses, inconnues, malsaines. Et l'islamisme trouvera aisément des adeptes parmi les populations forestières aux instincts belliqueux dont nous avons constaté les redoutables déprédations [2]. Il pourra leur communiquer une demi-civilisation plus inhospitalière pour les Européens que la barbarie actuelle.

VIII. — Le Partage de la région.

Malgré tous ces obstacles, et peut-être faute de bien les comprendre, plusieurs nations européennes, emportées par un besoin irrésistible d'action extérieure, se sont déjà partagé l'Afrique intertropicale. Ce mouvement est commencé depuis longtemps déjà, car les établissements portugais de Saint-Paul de Loanda et de Quilimane sont anciens. Mais il s'est développé de nos jours, grâce à l'initiative hardie de quelques hommes animés par cet esprit d'aventures qui réalisa des merveilles au XVe et au XVIe siècles. Ils ont su se faire suivre par de puissantes influences, et les États qui les patronnent se sont empressés d'annexer les pays découverts, et même quelque chose de plus, évidemment sans bien prévoir l'étendue des difficultés ni les limites de leur action possible.

Si nous descendons la côte depuis le 5e parallèle nord, nous rencontrons d'abord les établissements allemands de *Cameroon* (nom aujourd'hui germanisé en *Kamerun*), poste commercial et militaire sur l'Atlantique. L'Espagne possède dans ces parages diverses îles (Fernando-Pò, les Elobey, Corisco, Annobon), et sur la terre ferme le cap Saint-Jean, situé un peu au nord du Gabon. La France vient ensuite,

1. Voy. le *Temps* du 21 mai 1885 et les *Missions catholiq.* du 4 mars 1887.
2. Voy. dans la *Contemporary Review* de décembre 1886 un curieux article sur l'influence de l'islamisme en Afrique. L'auteur considère cette religion comme très efficace sur l'esprit du nègre, à cause de sa simplicité.

et domine la côte depuis le Gabon jusqu'au Chiloango, qui se jette dans l'Océan à 25 ou 30 lieues au nord du Congo. La frontière longe le cours du Chiloango et rejoint le Congo au-dessus de Manyanga, suit la rive droite de ce fleuve jusque vers le 15e degré de longitude est, puis remonte vers le nord dans des régions inconnues où elle n'est fixée que théoriquement. De graves contestations se sont déjà élevées, au sujet de cette frontière, entre le gouvernement français et l'État libre.

Les Portugais possèdent au sud de la région française un petit territoire qu'ils ont tenu à conserver, celui de Cabinda. Il forme enclave dans le territoire de l'État libre du Congo, qui possède la rive droite entre la mer et Manyanga. Mais la domination portugaise reparaît sur la rive gauche et s'étend : au sud jusqu'au cap Frio, vers le 18e degré de latitude sud, à l'est jusque vers le 15e degré de longitude est, mais en ligne droite et en quittant le fleuve à *Noki*, au moment où il sort des montagnes.

L'État libre débouche donc sur l'océan Atlantique par un étroit goulet resserré entre les possessions françaises et portugaises et barré par le Congo. Il s'épanouit ensuite au nord et au sud sur un vaste espace déterminé sur le papier par la conférence de Berlin de 1885, avant même que cet État fût constitué [1]. La frontière est borde le lac Tanganyka et reste entre le 25e et le 30e degré de longitude est. Au nord elle suit à peu près le 4e parallèle; au sud le 6e parallèle la marque en partie, puis elle descend brusquement jusque vers le 13e.

La côte orientale est partagée entre le Portugal et le sultan de Zanzibar. Les possessions portugaises s'étendent dans l'intérieur jusque sur le cours moyen du Zambèze. Les États du sultan sont limités à la bande littorale; il se prétendait autrefois maître des contrées de l'intérieur, jusqu'aux lacs, mais sans occupation effective. L'Allemagne, qui tenait à se faire une place en Afrique, l'a obligé à réduire ses domaines aux limites de sa véritable puissance, et s'est attribué à elle-même un vaste territoire dans l'intérieur, entre le 5e et le 10e parallèles sud [2]. Elle a obtenu en outre la jouissance illimitée du beau port de Dari-Salama (Dar-es-Salam) sur l'océan Indien, grâce à des combinaisons qui tien-

1. L'acte final de la conférence est du 26 février 1885. Le nouvel État a reçu une constitution le 1er août suivant. Il est placé sous la souveraineté du roi des Belges. (*Archiv. diplom.*, 1886, III, 257, etc.)

2. Voy. dans les *Miss. cathol.*, août 1886, de curieux détails sur les annexions allemandes dans l'Afrique orientale. Voy. aussi *ibid.*, p. 572, et les *Peterman's Mittheilungen*, *passim* dans les années 1876-1886; *Annales*, du 15 décembre 1887, page 523, article de M. L. Delavaud. Les Allemands viennent en outre de se faire concéder l'usage de la côte entière entre la limite de la protection anglaise et celle des possessions portugaises. (*Le Temps*, 11 juin 1888.)

nent plus du roman que de l'histoire, mais dont on a tiré bon parti à Berlin. Enfin l'Angleterre a su réserver sa part d'influence dans la région sans rien occuper effectivement [1].

Ces différents États ont ainsi absorbé la plus grande partie de la région, sans bien connaître ni les limites géographiques exactes de leurs possessions, ni les populations qui les habitent. Il en résultera certainement dans l'avenir des rivalités et de graves conflits, que l'on a d'ailleurs prévus en s'efforçant de les prévenir. Dans ce but la conférence de Berlin a imposé aux États co-partageants de véritables servitudes internationales : obligation de protéger les Européens voyageurs, commerçants ou missionnaires; conservation des populations indigènes; arbitrage obligatoire et neutralité facultative [2]; liberté de circulation sur le Congo, les rivières affluentes et les voies de terre dépendantes; obligation formelle de notifier toute extension nouvelle et de maintenir l'ordre sur tous les territoires annexés [3].

La plus curieuse de ces servitudes est peut-être celle qui concerne le régime commercial de l'Afrique équatoriale. La conférence de Berlin a décidé que tout ce qui pouvait se rattacher plus ou moins directement au bassin du Congo serait librement ouvert au commerce international. L'État libre ne peut donc se fermer par une barrière de douanes au commerce étranger. Mais d'autre part, comme le bassin du fleuve n'a pour ainsi dire pas de débouché, on lui en a donné un sur chaque mer en traçant dans les pays riverains une zone placée dans la même situation commerciale. Cette frontière économique vient aboutir : sur la côte ouest à l'embouchure de la Logé au nord, de la Setté au sud; sur la côte est, elle coïncide avec le 5e parallèle nord, et le cours inférieur du Zambèze au sud. L'État libre pourra jouir ainsi de ces côtes exactement comme si elles lui appartenaient, sans supporter aucun frais de police ou de viabilité. D'autre part, les pays ne possédant rien dans l'Afrique centrale, comme l'Angletere, et même l'Allemagne qui a peu de chose sur la côte ouest, jouiront sans aucune gêne et sans frais de ce débouché. Et si l'outillage économique de ces pays leur permet de repousser toute concurrence, les États souverains

1. Le gouvernement anglais a autorisé tout récemment la formation d'une compagnie africaine pour l'exploitation de ces contrées, sur le plan des grandes associations du XVIIe siècle.

2. L'État du Congo s'est déclaré neutre par application de l'Acte général de Berlin, art. 10 à 12.

3. Cette dernière disposition est assez singulière. Comment l'État libre pourrait-il maintenir l'ordre sur un territoire dont la plus grande partie est totalement inconnue, surtout étant donnée l'étendue fort médiocre de ses ressources. En novembre 1886, on pillait encore les caravanes entre Vivi et Stanley-Pool! Voy. *Miss. cathol.*, 1887, 4 mars.

auront à supporter les charges en laissant aux autres tout le profit. La combinaison est fort adroite, malheureusement notre pays reste exposé à jouer sur la côte occidentale le rôle du gendarme mal payé, au profit des États moins pressés de s'agrandir ou plus habiles.

IX. — Conclusion.

La conclusion générale de ce travail peut maintenant s'établir en peu de mots. L'Afrique équatoriale est une région immense, très variée dans ses aspects, riche en productions naturelles sur beaucoup de points. Mais la population qui l'habite est en général peu propre à l'exploitation régulière de ces richesses. Il faudrait, pour les mettre en valeur, recruter sur certains points de l'Afrique des *engagés*, seuls capables d'agir d'une manière régulière et efficace sous ce climat brûlant et humide. Mais le nombre de ceux-ci n'est pas indéfini, et en outre les frais deviennent fort élevés quand il est nécessaire d'aller chercher au loin la main-d'œuvre pour l'importer sur le sol à utiliser [1]. Dans tous les cas, l'Européen restera ce qu'il a toujours été, un *exploitant*, et non pas un *colon*. Les difficultés d'accès sont d'ailleurs si grandes, que les frais de premier établissement des voies de communication dépasseraient de beaucoup les limites pratiques et ne laisseraient que peu de marge pour les bénéfices. En ce qui concerne spécialement notre pays, son domaine forme l'une des parties les moins avantageuses de la région, et les servitudes économiques dont il est grevé lui enlèvent encore une bonne partie de son utilité. Ce domaine ne pourra guère recevoir une colonisation régulière; il ne possède qu'un seul grand port situé tout à fait sur sa limite nord (Libreville au Gabon); des montagnes arides le couvrent en partie; la zone maritime est inhabitable pour l'Européen, au moins à titre permanent. L'ensemble est donc médiocre, et nous risquons fort de ne tirer de la « France équatoriale », comme on l'a trop ambitieusement nommée, que de médiocres profits, surtout si notre commerce conserve ses habitudes de réserve et laisse la concurrence internationale monopoliser le trafic. Est-ce à dire pour cela que nous avons tort d'y planter notre drapeau et de chercher à y développer notre influence? Nullement, l'expansion extérieure est plus qu'un besoin, c'est une nécessité pour tous les grands peuples, et nous avons pleinement raison de céder à cette nécessité. Mais il faut voir les choses comme elles sont, ne leur accorder que l'importance due à leur valeur pré-

1. On a proposé récemment d'attirer en Afrique les Chinois (*Correspondant* du 25 mai 1888). L'idée est séduisante au premier abord, mais peu pratique, car l'organisation familiale des Célestes se prête peu à l'émigration définitive.

cise, afin d'éviter le renouvellement de certaines erreurs regrettables dont l'histoire nous a transmis le souvenir. Cela dit, nous devons rendre hommage sans aucune réserve à tous les hommes courageux qui ont réussi à faire respecter et aimer la France dans ces lointains parages, et qui continuent bravement leur œuvre de paix et de civilisation avec une foi ardente et noble dans son avenir et son utilité [1].

LÉON POINSARD,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

1. Bibliographie des ouvrages consultés :

OUVRAGES GÉNÉRAUX. — *De Bizemont*. Les grandes entreprises géog. depuis 1870. Afrique. — *P. Gaffarel*. Les explorations françaises depuis 1870-1882. — *Girard de Rialle*. Les peuples de l'Afrique et de l'Amérique, 1881. — *Hartman*. Les peuples de l'Afrique, 1880. — *Walkenaer*. Histoire générale des voyages, 21 vol. in-8°. — *Lanier*. Lectures géographiques. L'Afrique. — *Drs Nicolas* et *Lacaze*. Guide hygiénique des voyageurs en Afrique. — *Cust*. Sketch of the languages of modern Africa. London, 1883, 2 vol. — *Chavanne*. Africa strôme und Flüsse. Wien, 1883.

PÉRIODIQUES. — Bulletins des Sociétés de géographie de Paris, Bordeaux, Rochefort: de la Société de géographie commerciale de Paris. — Revue maritime et coloniale. — Revue française de l'étranger. — L'Année géographique. — Le Tour du monde. — Les Missions catholiques et les Annales de la propagation de la foi (les Missions protestantes publient aussi en Angleterre plusieurs périodiques intéressants). — Le Mouvement géographique (Bruxelles). — Peterman's geographische Mittheilungen (Gotha).

AFRIQUE OCCIDENTALE. — *De Compiègne*. L'Afrique équatoriale, 2 vol. in-12. Hachette. — *Ch. Jeannest*. Quatre années au Congo, 1883. — *Dr O. Lenz*. Reisen in Ogowe Gebiet, 1877. — *Livingstone*. Dernier journal, 1878. — *Marche*. Trois voyages dans l'Afrique occidentale, 1882. — *Neuville et Bréard*. Les voyages de P. de Brazza, 1884. — *Serpa-Pinto*. Comment j'ai traversé l'Afrique, 1882. — *Dutreuil de Rhins*. La mission de l'Ogooué (carte). — *De Lanessan*. L'expansion coloniale de la France. Paris, 1886. — *Rambaud*. La France coloniale. — Notices coloniales publiées à l'occasion de l'Exposition d'Anvers, 1885. — *Stanley*. The Congo, 2 vol. London, 1885.

AFRIQUE ORIENTALE. — *Cap. Burton*. Voyage aux grands lacs, 1862. — *Chaillé-Long*. Central Africa. Expéd. au lac Victoria, 1877. — *Stanley*. Comment j'ai retrouvé Livingstone, 1876. A travers le continent mystérieux, 1878. — *Burton*. Zanzibar, city, island and coast. London, 1872. — *Guillain*. Documents sur l'Afrique orientale, 1856-1857, 3 vol. et atlas. — *Livingstone*. Explorations du Zambèze, 1866.

TRAITE. — *F. Berlioux*. La traite orientale, 1870. — *J. Cooper*. Un continent perdu, ou la traite en Afrique. — *Fleuriot de Langle*. La traite des esclaves à la côte occidentale d'Afrique, 1873. — *Bouet-Willaumez*. Commerce et traite des noirs aux côtes occidentales d'Afrique, 1848. — *Taché*. La traite en 1879-1880 (Journal des Économistes, VII, 247).

CARTES. — *Kiepert*. C. du bassin du Congo, 1885. — C. de l'ouest africain au 1/1500000e, 2 feuilles, publiée par le Min. de l'inst. publiq. — *Chavanne*. Afrique équatoriale entre Ogooué et Congo. Bruxelles, 1884. — *Stanley*. C. du bassin du Congo (dans son livre : The Congo). — *Desbuissons*. Carte de l'Afrique équatoriale, 1885. — *Rouvier*. C. du Congo français. — *Lieut.-Col. Niox*. Atlas, (en cours de pub., Delagrave édit.).

LA POLITIQUE FRANÇAISE
AU CONGRÈS DE RASTADT

(1797-1799).

(*Suite* [1]).

LE PRINCIPE DES SÉCULARISATIONS. PREMIÈRES NÉGOCIATIONS DE LA COALITION.

I

La sécularisation; difficulté de la négociation. — Distinction entre « provoquer » la sécularisation totale « et ne pas s'y opposer ». — Le plan de sécularisation; incertitude relative aux parts de l'Autriche et de la Prusse; mésintelligences entre les plénipotentiaires. — Scission de la question : le principe des sécularisations et son application. — Note française du 15 mars sur le principe. — La députation répond en insistant sur les 18 articles. — Son peu de fermeté; sommation du 27 mars. — Séance du 2 avril; revirement de la Bavière; vote d'Albini; acceptation du principe de la sécularisation, sous condition. — Opposition de Lehrbach. — Rédaction du conclusum par Albini; il dénature le sens du vote de la députation. — Elle accepte tel quel le conclusum d'Albini.

L'on peut croire qu'un refus brutal des plénipotentiaires français de remplir les engagements du Directoire eût moins irrité Cobenzl que les sophismes dont ils cherchaient à l'amuser et que leurs étranges parodies de négociation régulière. Celle qu'ils avaient entamée avec la députation après la cession de la rive gauche et qu'ils poursuivaient officiellement, en même temps que leurs querelles d'équivalent avec l'Autriche, ne devait assurément ni en adoucir pour lui l'amertume, ni en compenser les inconvénients : ils avaient abordé au contraire la question dont la discussion répugnait le plus à l'empereur, la question des sécularisations.

1. Voir les *Annales* des 15 janvier et 15 juillet 1886, 15 avril 1887 et 15 avril 1888.

Ils ne s'y étaient pas décidés d'ailleurs sans quelque hésitation. Le sujet était délicat, et Treilhard s'effrayait des difficultés qu'ils auraient à vaincre : tergiversations et secrètes intrigues de la Prusse, hostilité de l'Autriche, que les termes vagues du traité de Campo-Formio ne liaient pas formellement, prétentions immodérées de tous ceux qui se croiraient en droit d'obtenir quelque équivalent, et il craignait de retarder indéfiniment l'œuvre entreprise, peut-être même de la compromettre et de perdre tous les avantages déjà obtenus, si, au milieu des accidents de la négociation, la légation française, comme il était possible, résistait mal à l'assaut des princes. Aussi s'était-il avisé d'un expédient : tout au début, dès le mois de janvier, il avait imaginé de proposer à Talleyrand de scinder la négociation et, la rive gauche acquise, d'en consacrer définitivement la cession par un premier traité. C'était l'unique objet, qui, dans la paix avec l'Empire, fût particulier à la République; ce point définitivement réglé, les plénipotentiaires verraient ensuite, quand il s'agirait de la distribution des indemnités entre les princes dépossédés et de l'organisation intérieure du corps germanique, à n'être plus que médiateurs, de manière à ne pas courir trop de risques dans le règlement de questions où la France n'était pas directement intéressée [1]. Ce projet n'avait jamais été agréé à Paris. A Rastadt, les petits États, qui en eurent vent, se hâtèrent de protester contre une politique qui, disaient-ils, les livrerait sans défense à la Prusse et à l'Autriche, et il fallut démentir énergiquement le bruit qui s'en était répandu. Treilhard ne s'entêta pas dans son système et y renonça; toutefois, au moment où l'occasion aurait pu paraître favorable aux plénipotentiaires de reprendre cette idée, Talleyrand crut nécessaire de leur en montrer encore une fois l'imprudence. La paix faite, disait-il, il faudra évacuer la rive droite du Rhin et il ne restera plus alors à la République aucun moyen de faire prévaloir ses volontés; « la médiation qu'elle se sera réservée ne sera plus que de forme »; bientôt sans doute, « dénué d'un intérêt direct, le gouvernement rappellera ses plénipotentiaires, et il arrivera ce qu'on a lieu de craindre depuis assez longtemps..., que l'Autriche et la Prusse se partageront l'Allemagne ». Au contraire, tant qu'aucun traité n'est signé, le Directoire demeure, grâce à ses armées, le véritable arbitre de l'Empire : « Nous devons rester en état d'attaquer, ajoutait-il, et nous y resterons; ce n'est qu'ainsi que nous pouvons rendre notre arbitrage efficace [2]. »

Le traité séparé était condamné sans appel : il n'y avait plus qu'à

1. Treilhard à Tall., 2 pluv. VI (21 janv. 1798). *All.*, 674, n° 149.
2. Tall. aux plén., 1 germ. VI (21 mars 1798). *All.*, 675, n° 1.

« continuer l'ouvrage de la pacification générale », en s'occupant « du mode de prestation des indemnités à accorder aux États qui avaient perdu sur la rive gauche du Rhin ».

Cette question de la sécularisation était pour les plénipotentiaires d'autant plus malaisée à résoudre, que le Directoire n'avait pas fait preuve en cette matière, depuis le début de la négociation, d'une parfaite continuité de vues. A Campo-Formio, le mot de sécularisation n'avait pas été prononcé ; il ne s'était agi, on s'en souvient, que d' « indemnités convenables à régler d'un commun accord » pour les princes de la rive gauche dépossédés (art. 12 du traité secret) ; en tête de la liste on nommait les trois électeurs ecclésiastiques ; par conséquent, s'il y avait sécularisation, ce dont les acquisitions de l'empereur aux dépens de l'archevêque de Saltzbourg ne permettaient guère de douter, la mesure ne devait pas être totale. Mais le Directoire, comme on sait, entendait que le traité de Rastadt corrigeât celui de Campo-Formio, et l'article des sécularisations ne fut pas négligé dans les instructions des plénipotentiaires : Treilhard et Bonnier durent « se pénétrer du prix qu'attachait le gouvernement français à rendre la sécularisation complète [1] ». Cependant, à l'épreuve, il leur parut que c'était « porter ses espérances bien loin », et que prétendre à de tels changements serait « fournir un champ bien vaste aux intrigues et aux corruptions... et s'exposer à des difficultés et à des longueurs interminables peut-être ». « Quant à moi, se hasarda à dire Treilhard, lorsqu'on aura sécularisé ce qui est nécessaire pour les compensations et les indemnités, je m'embarrasserai fort peu qu'il reste des princes ecclésiastiques dans l'Empire ; » et il ajoutait : « Bonaparte n'a-t-il pas raison de penser qu'à la première brouillerie, vous formeriez de l'autre côté du Rhin une République qui serait pour nous préférable à tous ces petits États ? [2] » C'était mettre un bon conseil sous la sauvegarde d'une flatterie, et la vanité des Directeurs n'était pas insensible à cette sorte de procédés ; mais il se trouva qu'en l'espèce, la précaution était superflue ; Bonaparte, en examinant, à son passage à Rastadt, les affaires de l'Empire, n'avait pas été « touché de l'utilité d'une sécularisation entière et absolue » ; arrivé à Paris, il avait « expliqué ses motifs » et ses motifs avaient été appréciés : il suffisait dès lors, fut-il mandé à la légation, « que les sécularisations fussent effectuées en proportion des dédommagements reconnus nécessaires [3] ».

Ce louable désintéressement ne devait pas durer et les plénipoten-

1. Mémoire n° 3 des Instructions générales.
2. Treilhard à Tall., 12 frim. VI (2 déc. 1797). *All.*, 674, n° 39.
3. Le Dir. aux plén., 23 frim. VI (13 déc. 1797). *All.*, 674, n° 56.

tiaires eux-mêmes ne paraissent pas avoir persisté longtemps dans leur opinion première : la tentation était si forte d'achever à bon compte « une œuvre que la raison commandait »! On continua toutefois de prétendre user de modération; il ne fut plus question de provoquer la sécularisation totale; mais autre chose est de *provoquer* une mesure, autre chose de *ne pas s'y opposer,* et c'est précisément sur cette distinction que reposa dorénavant la politique du Directoire en matière de sécularisation : si pour compléter les indemnisations, écrivait-il, la sécularisation totale était reconnue nécessaire, « bien loin de s'y opposer, il y donnerait volontiers les mains; mais il ne la provoquerait point », et, en ce qui concernait les électorats ecclésiastiques, il se contenterait « de ne rien faire pour leur indemnité territoriale et de favoriser tout bas le parti protestant qui tient à les faire disparaître [1] ». De cette manière, jugeait-on, quoi qu'il pût arriver, l'intérêt et l'honneur à la fois seraient saufs.

Or ce qui devait arriver n'était pas trop difficile à prévoir. La traditionnelle avidité des princes allemands ne s'était pas démentie à Rastadt; leur conscience de défenseurs des intérêts généraux de l'Empire mise à l'aise au moyen de protestations et de présuppositions, la majorité d'entre eux n'avait plus songé qu'à ses affaires particulières, et en échange d'avantages personnels que les Français ne s'étaient pas fait faute de promettre ou de laisser espérer à chacun, elle avait consenti à céder la rive gauche du Rhin à la République. Mais, la cession faite, ceux qui s'étaient tenus à l'écart ne pouvaient manquer de « regretter infiniment de n'avoir pas entamé directement une négociation d'indemnité [2] », et l'on pouvait être assuré que dès que le « mot du guet [3] », comme disait Goertz, serait lâché, et qu'on parlerait officiellement de sécularisation, tous se hâteraient de ressaisir l'occasion qu'ils avaient manquée une première fois; que toutes les convoitises mal refrénées déborderaient; que les vieilles prétentions oubliées reparaîtraient au jour; que pour un fief perdu chacun en réclamerait quatre, se croyant lésé dans ses droits s'il ne bénéficiait de la grande opération, et que toutes les souverainetés ecclésiastiques disparaîtraient dans cette curée. En effet, ceux qui, par intérêt, voire même par attachement à l'ancienne constitution germanique, répugnaient le plus naturellement à user du procédé des sécularisations, comme le jeune Metternich, par exemple, « ne s'en accrochaient pas moins à cette dernière ressource, trop sûrs que ce qui ne leur serait

1. Le Dir. aux plén., 23 vent. VI (13 mars 1798). *All.*, 674, n° 275.
2. Bacher à Tall., 5 vent. VI (23 fév. 1798). *All.*, 697, n° 129.
3. Haüsser, *Deut. Gesch.*, II, 161.

point accordé servirait à augmenter le patrimoine de quelque autre moins scrupuleux [1] ». D'autres, les timides et les hypocrites, se persuadèrent que, dans ce grand naufrage, on ne pouvait demeurer muet, sur le bord, et « laisser tout se noyer, sans tenter un sauvetage ». « Si nous usions même du droit d'épave, disaient-ils, pourrait-on nous le reprocher [2] ? » Au reste, c'était la minorité qui cherchait des excuses ; la plupart, sans se rompre la tête à une si mesquine besogne, bornaient leur effort à circonvenir les plénipotentiaires de la République « redevenue puissance amie et tutélaire [3] » et à leur arracher des promesses. On les accablait de mémoires ; les uns, comme certaines *Réflexions sur les indemnités*, étaient d'un intérêt général ; l'auteur anonyme observe que les biens ecclésiastiques sont toujours les plus éprouvés en temps de guerre ; l'Empire exige d'eux de fortes prestations pécuniaires ; ils sont par leur situation géographique les premiers et le plus longtemps occupés par l'ennemi, et à la paix ils restent épuisés. Comme on n'en peut tirer que de médiocres compensations, pour ne pas ruiner tout à fait les nouveaux propriétaires, il faudra faire leur part bien large [4]. L'objet de la plupart est beaucoup plus restreint ; ce sont en général des tableaux de pertes et de demandes qu'on envoie à la légation française, mais « des tableaux exagérés et des demandes extravagantes ». L'avidité est telle et la concurrence devient si forte, que les plénipotentiaires se demandent bientôt si l'on trouvera matière, non pas « pour indemniser complètement, mais seulement pour arroser les perdants [5] » ; et Treilhard ajoute quelque temps après : « Il faudrait, pour les contenter, avoir une seconde Allemagne à leur partager [6]. » Dans ces conditions, et puisque le Directoire était décidé à satisfaire, autant que les ressources de l'Allemagne le permettraient, toutes les ambitions des princes secondaires dépossédés, le prétendu sacrifice qu'il faisait aux nécessités de la négociation, de ne pas insister sur la sécularisation totale, devait assurément ne pas trop lui coûter, et l'on conçoit qu'il s'y soit résolu aussi facilement.

Mais dans une telle confusion de demandes et de calculs il n'était pas aisé de se débrouiller : à discuter les prétentions de tous, et à entamer une négociation pour chaque lopin de terre, on était arrêté à tout instant. Il n'était pas possible de « marcher pas à pas, en s'expliquant tour à tour sur le lot de chacun [7] ». Sur le conseil de

1. *Mémoires*, I, 347.
2. Haüsser, *ibid.*, II, 169.
3. Bacher aux plén., 6 vent. VI (24 fév. 1798). *All.*, 682, p. 83.
4. *All.*, 679, p. 151.
5. Treilhard à Tall., 12 pluv. VI (31 janvier 1798). *All.*, 674, nº 186.
6. Treilhard à Tall., 20 germ. VI (9 avril 1798). *All.*, 675, nº 29.
7. Rapport au Dir., 17 germ. VI (6 avril 1798). *All.*, 675, nº 24.

Talleyrand, les plénipotentiaires renoncèrent vite à une méthode reconnue impraticable. Ils continuèrent à « recevoir et à provoquer séparément les insinuations », à acquérir peu à peu « des connaissances de détail[1] », mais renoncèrent à discuter les assertions de leurs clients, se réservant de coordonner les matériaux qu'ils recueillaient et de les concentrer en un seul mémoire qui serait soumis d'un coup, en forme de note, à l'acceptation des intéressés et de la députation. Le Directoire leur avait remis dans le 3e chapitre de leurs Instructions une sorte de plan modèle de sécularisation; il n'y avait là d'ailleurs que des « aperçus indicatifs », qu'ils étaient libres de modifier suivant l'expérience de la négociation. « C'est à vous de donner un plan, leur écrivait Talleyrand. Placés au milieu de tous les intérêts, de toutes les conversations, vous devez connaître les désirs de chacun, en même temps ce qu'il convient de leur accorder. C'est à vous de proposer, à nous d'approuver. Travaillez pour l'Autriche et pour la Prusse, pour toutes les puissances à dédommager, d'après les engagements que vous nous connaissez et de la manière qui vous paraîtra la plus convenable. Faites un traité complet, chargez-moi de le communiquer au Directoire, et j'ose presque répondre que nous le ferons signer par tous vos plénipotentiaires, en profitant de leurs divisions, de leurs vues particulières et de l'influence prépondérante que nous saurons conserver. C'est le rôle qui convient à la République et à vous. Dictons la paix dans le cabinet, comme nous l'avons fait sur le champ de bataille. Faisons même, s'il est possible, plus et mieux[2]. »

Cette méthode simplifiait assurément le travail des plénipotentiaires, mais ils s'aperçurent bientôt que concilier les prétentions des petits princes n'était pas la portion la plus délicate de leur besogne. « Un plan d'indemnités, disait Bonnier, n'est pas en soi un ouvrage bien difficile; » il n'y fallait que du temps et de la patience, et, sur ce point, il avait bon espoir « de tout éclaircir et de tout accorder ». La grande cause de leur embarras était toujours, comme aux premiers temps de la négociation, l'incertitude où ils étaient « des véritables et dernières intentions du Directoire à l'égard de l'Autriche et de la Prusse ». On les engageait à « écouter les propositions » de ces puissances et à les comprendre ensuite dans le plan général : « Comment cependant, ajoutait Bonnier à Rewbell, pouvons-nous les y comprendre, dans le vague où nous sommes encore sur ce qui les concerne? L'Autriche réclame un supplément d'équivalent pour la partie de la

1. Tall. aux plén., 3 germ. VI (23 mars 1798). *All.*, 675, n° 5.
2. Tall. à Treilhard, 3 germ. VI (23 mars 1798). *All.*, 675, n° 4.

rive gauche cédée au delà de la ligne stipulé à Campo-Formio, et le gouvernement ne s'est point expliqué encore sur cette prétention de manière à fixer notre conduite ultérieure. La Prusse prétend sans doute aussi à des indemnités; elle se réfère même à son traité particulier avec la France; mais, avant tout, elle veut connaître les avantages faits à l'Autriche, avantages qui sont tels, d'après la renommée, qu'ils rompraient entièrement l'équilibre de l'Allemagne; et sur ce point encore nous sommes arrêtés par le silence que nous impose le gouvernement? Croyez-vous, citoyen, que, dans cet état de choses, il soit possible de former un système général d'indemnisation [1]? » Ces réflexions étaient fort sensées; mais à ces plaintes et à des questions si claires, c'étaient toujours les mêmes réponses, vagues sous leur apparente netteté : « Vous voudriez connaître, leur répétait-on, les intentions précises du Directoire : son intention précise est que l'Autriche ne soit pas mécontente, que la Prusse soit satisfaite... et que la négociation soit bientôt terminée [2]. » Une telle précision n'engageait à rien, et l'on conçoit aisément que les plénipotentiaires ne pussent venir à bout de leur entreprise. Le travail languissait; à ne pas aboutir, leur humeur, peu endurante à la vérité, s'aigrissait; ils paraissaient prendre plaisir à se contrarier l'un l'autre; des querelles naissaient; la mésintelligence croissait de jour en jour, et personne n'était en mesure de se mettre entre ces adversaires imprévus et de les concilier.

Il ne nous reste à vrai dire de ce procès que les réquisitoires de Treilhard; ses accusations d'ailleurs ne semblent pas avoir été trop mal fondées. Talleyrand, faisant à Bonaparte, avant l'ouverture du congrès, le portrait de ses futurs collègues, lui écrivait : « Bonnier vous fatiguera; il est, à ce qu'on dit, difficile à vivre [3]. » Il excéda Treilhard. On se souvient de leurs premiers différends au début des négociations; ils ne firent que s'aggraver. C'étaient sans cesse des discussions sur les visites à faire, sur les démarches à tenter et les mesures à éviter. Bonnier trouva moyen même d'élever une querelle de préséance; nommé avant Treilhard dans un arrêté du Directoire relatif à certains menus détails de la négociation, il imagina d'en conclure qu'il était passé président de la légation. Treilhard se plaignait : « Vous savez, écrivait-il à Talleyrand, que j'ai toujours eu pour maxime qu'une commission à deux n'allait jamais bien; il faut être un ou trois [4] », et il demandait avec instance le retour du général Bonaparte. Ces ennuis, domestiques en quelque sorte, n'étaient pas

1. Bonnier à Rewbell, 10 germ. VI (5 avril 1798). *All.*, 680, p. 87.
2. Tall. à Treilhard, 9 vent. VI (27 fév. 1798). *All.*, 674, n° 244.
3. *Correspondance inéd. of. et conf. de N. Bonaparte*, t. IV, 402.
4. Treilhard à Tall., 26 niv. VI (15 janv. 1798). *All.*, 674, n° 130.

les seuls dont souffrait Treilhard ; à l'entendre, on le laissait travailler seul au plan d'indemnités ; s'il demandait à son collègue de se réunir pour conférer, Bonnier faisait répondre par un secrétaire qu'il ne le pouvait pas, et qu'il espérait être plus libre le lendemain. C'étaient toujours des atermoiements. Fatigué, il pria enfin qu'on « adoucît son purgatoire », qu'on lui envoyât un aide, un coopérateur ; mais, il le demandait en grâce, qu'on le choisisse « travailleur, sociable, et déjà instruit sur l'état de l'Allemagne ». « Si Reinhard n'a pas démérité, disait-il, c'est l'homme qu'il nous faudrait. » Mais Reinhard était déjà désigné pour l'ambassade de Toscane ; Treilhard ne se découragea pas : à défaut de Reinhard, il se contenterait d'un « jeune homme actif, ayant fait de bonnes études, qui aurait l'habitude d'écrire, et saurait l'allemand. » Cependant le Directoire n'était guère disposé à faire de nouveaux frais pour la légation de Rastadt ; « il vivrait avec moi », se hâtait donc d'ajouter Treilhard à Talleyrand ; « vous sentez seulement que je ne pourrais payer ni frais de voyage, ni appointements : j'ai rêvé que cet homme dont vous feriez le choix, vous serait aussi fort utile, et que sur les fonds secrets vous pourriez lui assigner un traitement qui serait bien peu de chose, puisqu'il aurait ma table. Je vous prie, s'il est possible, de prendre mon rêve en considération et de vous rappeler que souvent le ciel nous a donné dans notre sommeil d'utiles avertissements [1] ». Mais c'est en vain qu'il déployait ainsi les grâces de son style : le Directoire persistait à le laisser travailler seul et à lui faire porter tout le poids de la négociation.

Au reste, on avait déjà reconnu à Paris que, pour la continuer, il n'était pas indispensable que le plan d'indemnités fût achevé. La préparation de ce plan, de quelque manière que l'on s'y prît, ne pouvait être qu'une opération fort longue, et, à en attendre l'issue, on risquait d'interrompre la négociation, ce qui n'eût pas été sans danger. Le procédé dont usa le Directoire pour éviter cet inconvénient est assez ingénieux : il consista à scinder la question des sécularisations, à en faire adopter d'abord le principe à l'Empire, sauf à ne lui présenter que plus tard le plan général d'indemnisation : ce n'était pas une scission radicale, telle que l'eût opérée le traité séparé dont avait parlé Treilhard, c'était un simple dédoublement de la négociation ; les incidents qui ne manqueraient pas de survenir au cours de la discussion du principe suffiraient, pensait-on, à occuper les séances de la députation,

1. Treilhard à Tall., 5 déc. 1797, *All.*, t. 674, n° 42. Cf. 2 pluv. VI (21 janv. 1798), *ibid.*, n° 149 ; 28 vent. (18 mars), *ibid.*, n° 291 ; 10 germ. (30 mars), t. 675, n° 15, et *passim* de janvier à mars.

jusqu'au moment où le tableau des pertes et des indemnités serait prêt à être soumis à l'approbation de l'Empire.

En effet, dans la même note du 15 mars où les plénipotentiaires témoignaient à leur manière à la députation leur satisfaction de la cession de la rive gauche du Rhin, ils posaient très nettement la question des sécularisations : c'était de quoi il convenait de s'occuper aussitôt pour accélérer la marche de la négociation; mais, ajoutaient-ils, « il serait sans doute superflu d'observer qu'il ne s'agit pas dans ce moment d'évaluer les pertes qui pourront donner lieu à une indemnité, ni d'indiquer les objets qui pourront y être employés. On ne peut, on ne doit s'occuper de l'application d'un principe, que lorsqu'il est bien reconnu ». Il n'y avait pas de raison pour que la députation fît difficulté de suivre la marche que proposaient les Français, si elle jugeait que le moment fût venu de passer à l'article des sécularisations; mais il se trouva que telle n'était point son opinion. Elle considérait que l'on n'en avait pas encore fini avec la rive gauche, et que la cession n'en serait définitive que quand les Français se seraient expliqués sur les « présuppositions » jointes à sa note du 11 mars. Le silence qu'ils avaient gardé sur ce point ne l'avait pas trop étonnée : leur méthode ordinaire, elle le savait dès longtemps, était « d'accepter ce qui leur était commode, et de ne pas se soucier du reste [1] »; elle ne crut pourtant pas, cette fois encore, devoir se tenir pour battue, et usant, sans grand espoir peut-être d'en tirer bon parti, du procédé familier à ses adversaires, dans sa réponse du 22 mars, elle ne souffla pas un mot de ce qui faisait l'objet de la note française. Sans toucher le point qui y était développé complaisamment, le principe et l'application des sécularisations, elle se borna à insister sur ce qui ne s'y trouvait pas, sur les présuppositions. Elle revenait simplement d'ailleurs sur ses demandes : que le territoire au nord de la Nette demeure à l'Empire; que les troupes françaises évacuent la rive droite et cessent de lever des contributions; que le Directoire promette de n'élever aucune nouvelle prétention et accède aux 18 articles énumérés dans la note du 3 mars : tous points sur lesquels elle n'avait pas eu de réponse « condescendante et précise ». C'était l'électeur de Saxe et l'évêque de Wurtzbourg qui avaient déterminé et emporté le vote.

Les plénipotentiaires ne prirent pas trop au sérieux l'attitude de la députation. Ils ne doutaient pas que, lasse de protester et vaincue par les arguments de toute sorte dont ils disposaient, elle ne se résignât bientôt aux sacrifices qu'on exigeait d'elle; ce premier refus, jugeaient-ils, était sans doute encore pour la forme. C'était en vain

1. Metternich à Colloredo, 11 mars 1798, cité par Hüffer, I, 119.

que les ecclésiastiques faisaient éclater dans tout l'Empire, à Ratisbonne aussi bien qu'à Rastadt, leur bruyante douleur; qu'ils juraient de révolutionner l'Allemagne, si l'on tentait de les séculariser, et se vantaient que leurs fidèles sujets les suivraient, et que « le peuple se porterait plutôt à proclamer une République une et indivisible ou à se réunir à la grande nation, que de se laisser vendre ou échanger comme du bétail [1] ». Ces forfanteries nuisaient à leur cause beaucoup plus qu'elles ne la servaient; les princes qui avaient intérêt à la sécularisation, et ils étaient nombreux, répondaient aux déclamations ecclésiastiques par des protestations d'un autre style. Chaque retard, disaient-ils, leur était nuisible, car, menacés, « les prêtres ne s'endormaient pas. Prévoyant leur sort, écrivait Treilhard, ils vendent tout, leur mobilier, leurs bois, leurs cens, leurs rentes, leurs dixièmes, leurs domaines, et si cela va de ce train encore quelque temps, je crois qu'il ne restera bientôt plus que des principautés nues [2] ». Aussi ceux dont la part était marquée dans leurs traités avec la République réclamaient-ils leur entrée en jouissance immédiate, et tous souhaitaient qu'on perdît le moins de temps possible. Les défenseurs des ecclésiastiques perdaient chaque jour du terrain; l'Autriche continuait de lutter courageusement, mais sa position était singulièrement délicate et fausse : engagée par ses intérêts et ses traditions à ne pas énerver la puissance des ecclésiastiques sur lesquels s'appuyait son autorité en Empire, elle avait accepté à Campo-Formio une part de leurs dépouilles, et, si dans ce même traité elle avait stipulé que les trois électeurs ecclésiastiques seraient indemnisés des pertes qu'entraînerait pour eux la cession d'une portion de la rive gauche, il devenait de plus en plus évident que ces indemnisations, dont la nature n'avait pas été déterminée, ne pourraient être obtenues que par des sécularisations. Elle combattait sans doute avec vigueur, mais la lutte n'était pas égale entre les deux partis, et c'était être bien près de la défaite, que de déclarer, comme avait dû faire Lehrbach à la séance du 20 mars, que, si la sécularisation n'était pas admissible, pourtant « toute altération de l'état actuel ne serait pas nécessairement rejeté [3] ». La légation française connaissait son avantage et ne se mettait pas plus en peine des plaintes bruyantes de la députation

1. Le baron de Hügel, commissaire impérial près la Diète, à sa cour (21 mars 1798). Envoyé par Bacher aux plén. *All.*, t. 682, p. 105. Bacher semble avoir eu, par des intelligences dans la chancellerie impériale à Ratisbonne, communication de plusieurs lettres de Hügel. Il ne paraît pas qu'il ait été mystifié cette fois et que ces lettres soient fausses.

2. Treilhard à Tall., 20 germ. VI (9 avril 1798). *All.*, t. 675, n° 29. Ce fait est confirmé par Perthes, *Politische Zustände und Personen*, p. 249.

3. Hüffer, *Rast. Cong.*, I, 210.

que de ses finasseries politiques. « Au fond, écrivait Treilhard dès le 18 mars, pendant que l'on discutait encore en séance les termes de la réponse à faire à la note française du 15, au fond, la députation veut se faire violer sur le point des sécularisations, comme sur celui des limites. Albini m'a déclaré très verbeusement que l'on n'osait prendre sur soi de dépouiller un État en faveur d'un autre; que lorsque la République aurait bien déclaré que la sécularisation est une base sans laquelle on ne peut pas faire de paix, alors on ne craindrait plus de reproches pour avoir accepté..... Notre principe passera, mais seulement après avoir échangé quelques notes. Prenons patience [1]. »

Mais la patience des plénipotentiaires français, on le sait, n'était pas longue, et bien que l'Empire prétendît « n'avoir dans ses annales aucun exemple d'une négociation aussi rapide », ils jugeaient opportun de l'activer encore; tel fut le but de leur note du 27 mars. « Ils voient avec surprise, disaient-ils, qu'au lieu de s'occuper efficacement de remplir l'espoir trop longtemps déçu des peuples, en adoptant pour les indemnités des pertes sur la rive gauche du Rhin un mode depuis longtemps prévu et annoncé, et dont chaque membre de la députation ne peut au fond de sa conscience se dissimuler la justice et la nécessité, on se borne, après de longs délais, à reproduire l'espoir non fondé d'acquérir une portion de territoire de l'autre côté du Rhin, et à rappeler des propositions auxquelles toute personne raisonnable trouvera que les ministres de la République française ont fait la seule réponse convenable. » Ils adjuraient la députation, au nom de l'humanité, de ne pas retarder la pacification, en se livrant à des discussions prématurées; d'ailleurs, ajoutaient-ils en terminant, « la députation doit être pleinement convaincue que, dans le cours des discussions ultérieures, la Répulique française n'écartera rien de ce qui sera juste et concordant avec l'intérêt commun des deux nations; » et, comme si les volontés du Directoire n'étaient pas assez clairement signifiées à l'Empire, la légation fit ou laissa dire autour d'elle que de nouvelles tergiversations forceraient la République à occuper Philippsbourg, Manhein, Ehrenbreitstein, les bords du Mein et ceux du Neckar, et à transférer le quartier général de l'armée de Mayence sur la rive droite du Rhin, ce qui, déclarait Bacher, serait « le véhicule le plus propre à réprimer la jactance des princes ecclésiastiques et à mettre en général tous les États de l'Empire d'accord [2] ».

1. Treilhard à Tall., 28 vent. VI (18 mars 1798). *All.*, t. 674, n° 291.
2. Bacher aux plén., 8 germ. (28 mars) et 25 germ. VI (14 avril 1798). *All.*, t. 682, p. 111 et 123.

Si l'énergie et les menaces n'avaient pas nui, quand il avait fallu amener les députés à voter des résolutions qui répugnaient à la plupart d'entre eux, elles ne pouvaient manquer leur effet, alors qu'il s'agissait seulement de lever les scrupules qu'un reste de respect humain inspirait à la majorité. A la vérité, on eût pu croire un instant que les plénipotentiaires avaient passé la mesure, tant furent vifs les cris qui suivirent la lecture de leur note; jamais sans doute députation n'avait reçu un factum d'une aussi impertinente assurance. L'assemblée se calma toutefois, et, les esprits s'étant rassis, on se mit à discuter. Ce furent Moravitzki et Stadion, les ministres de Bavière et de Wurtzbourg, qui firent, avec Albini, les frais de la première séance, le 2 avril. Charles-Théodore, le Bavarois, dans la question de la rive gauche du Rhin, avait été le plus ardent auxiliaire de l'Autriche : satisfait de son duché de Juliers et du Palatinat, il désirait garder ces provinces riches, industrieuses et peuplées et dont la possession faisait de lui un des personnages les plus considérables des cercles du Rhin; aussi jusqu'au dernier moment avait-il protesté contre la cession : il avait tenté même, on s'en souvient, d'intéresser tous les princes de l'Europe dans la querelle de l'Empire; mais le même intérêt qui l'avait entraîné dans cette opposition, lui commandait, une fois la cession consommée, de ne pas perdre le temps en vains regrets, et, changeant de politique, de tirer du malheur commun le meilleur parti qu'il pourrait. C'est pourquoi il avait mis dès lors son espoir dans la sécularisation. Sans doute, après l'éclat de sa circulaire du mois de janvier, il lui était difficile de prendre franchement cette nouvelle position, la suite de ses raisonnements étant d'ailleurs de nature trop personnelle pour être décemment publiée; mais les ressources de la diplomatie germanique sont infinies : le plénipotentiaire bavarois lut à la députation un vote empreint d'une patriotique tristesse; il y montrait la République victorieuse et implacable, et toute prête à recommencer une guerre sans merci, si l'Empire résistait à ses ordres. Et que pouvait-on faire, sinon se soumettre, dans l'état de faiblesse où se trouvait l'Allemagne? L'unique préoccupation de ses délégués devait être de préparer la patrie à de nouvelles luttes. Or si la cause de son abaissement, comme toute l'histoire le prouvait, était sa division et le morcellement de son territoire, il fallait, quelque douloureux que fût le sacrifice, se décider, en vue du salut de l'Empire, à l'ablation des membres pourris et à la concentration de ses forces.

Ces circonlocutions n'étaient pas pour dérouter les députés, et chacun vit aisément où tendait la Bavière. Le plénipotentiaire de l'évêque de Wurtzbourg, Stadion, qui vota après Moravitzki, le fit

assurément d'un tout autre ton; on eût pu croire, à l'entendre, que c'était le ministre de l'Empereur lui-même qui parlait. Jamais, dit-il, quand l'Empire avait dû céder une province, il n'avait été question de donner des compensations aux princes dépossédés, et c'eût été un beau tumulte en diète, si l'Autriche, après la perte de l'Alsace, s'était avisée de demander des dédommagements. Il n'y avait aucune raison pour inaugurer un tel système; quant à invoquer, en faveur de la sécularisation, les précédents du traité de Westphalie, c'était un pur non-sens : au cours de la guerre de Trente ans, les protestants s'étaient emparés de territoires ecclésiastiques que l'acte de pacification de 1648 leur avait laissés en prix de leur victoire; c'était la dépouille du vaincu que gardait le vainqueur : telle avait été la sécularisation d'alors. Mais ce serait une scandaleuse iniquité que les princes allemands se dépouillassent les uns les autres, après une guerre où ils avaient combattu de concert, et que les forts se réclamassent de la défaite commune pour opprimer et anéantir les faibles, et s'enrichir à leurs dépens. S'il devait y avoir compensation, ajoutait-il, la perte devait porter, non pas seulement sur les princes ecclésiastiques, mais proportionnellement sur tous les États de l'Empire.

Le député d'Augsbourg sontint Stadion avec vigueur; Brême, Darmstadt et Francfort appuyèrent la proposition du Bavarois et Bade se prononça catégoriquement en faveur de la sécularisation, qu'il voulait le plus complète possible. Cinq voix étaient favorables aux propositions françaises, Wurtzbourg et Augsbourg les repoussaient; l'Autriche avait réservé son vote, mais le sens n'en était pas douteux. La Saxe également avait laissé le protocole ouvert; à la vérité malgré ses sympathies autrichiennes, il était probable que, par crainte des responsabilités, elle se rangerait enfin à l'avis de la majorité. La voix du ministre de Mayence devait donc encore une fois être prépondérante.

Depuis le jour où l'entremise de la légation prussienne avait amené entre Albini et les plénipotentiaires français le rapprochement dont le vote de la cession de la rive gauche du Rhin avait été la conséquence directe, les relations entre eux avaient continué d'être bonnes. Treilhard et Bonnier s'attachaient à témoigner publiquement leur amitié à Albini et à lui en donner les marques les plus flatteuses : jamais il n'attendait dans leur antichambre son tour d'audience; il avait le pas sur tous les ministres et solliciteurs, et ils affectaient, s'ils le rencontraient chez un de leurs collègues, de n'avoir d'attention que pour lui. Ils avaient eu soin toutefois de s'en tenir aux caresses et aux bonnes paroles, auxquelles Albini n'était pas insensible, et de ne

pas se lier par des engagements que la suite de la négociation aurait pu rendre singulièrement fâcheux. Lui cependant, confiant en leur appui, se flattait de ne plus courir aucun danger de sécularisation et ne songeait qu'à se conserver leurs bonnes grâces ; il avait soin toutefois de garder le décorum, de peur d'attirer imprudemment sur son maître les colères de la députation. Cette double préoccupation perçait dans tous ses votes ; on la sentit particulièrement dans celui du 2 avril. Moravitzky, tenu à de semblables ménagements, avait revêtu le sien d'ingénieux prétextes : Albini l'enveloppa dans des considérations infinies, où l'attention la plus soutenue de ses collègues n'aurait pu le suivre. Il lut, sans désemparer, quatorze pages in-quarto. Du sujet, il disait peu de chose à la vérité, et, dans cette homélie diplomatique, les exhortations morales avaient la plus grande part. C'étaient des appels chaleureux à la générosité de la Prusse et de l'Autriche ; si chacun était fermement résolu à renoncer à toute politique égoïste, la mesure proposée, toute fâcheuse qu'elle fût, perdrait beaucoup de son importance ; il avait une ferme confiance dans le dévouement des princes allemands à la chose publique, et c'est pourquoi il proposait d'accéder à la demande des Français, mais sous la réserve expresse toutefois qu'ils accéderaient de leur côté aux demandes que la députation avait formulées dans les trois présuppositions et dans les 18 articles de la note du 11 mars. Tel était en substance le vote d'Albini ; ce vote n'était certes, dans ses amples développements, ni très clair, ni surtout très topique, et chacun, aussi bien les députés que les plénipotentiaires français, y pouvait trouver son compte ; mais, tel qu'il était, il parut généralement convenir tout à fait à la situation présente, et la majorité se rangea à l'avis du ministre de Mayence : le principe de la sécularisation était adopté par 7 voix contre 3, mais sous conditions et avec toutes sortes de réserves, dont le conclusum aurait à tenir compte. La rédaction du conclusum, qui devait être assez délicate, revenait de droit à Albini, directeur de la députation.

Lehrbach, le ministre d'Autriche, qui n'avait pris aucune part à la discussion, était satisfait de la défense qu'avaient faite ses amis, et il se plaisait à espérer que toutes les présuppositions et conditions, à l'accomplissement desquelles était subordonnée l'adoption du principe des sécularisations, en feraient une arme à peu près inoffensive entre les mains des Français. Il se réservait d'ailleurs d'intervenir lui-même dans le débat qui aurait lieu à l'occasion de la lecture et de l'adoption du projet du conclusum. En effet, le 4 avril, dès le début de la séance, il prit la parole. Il commença par déclarer qu'indemnisation n'était pas arrondissement, et qu'en aucun cas et pour personne

il ne pourrait être question d'acquérir plus qu'on n'avait perdu; il consentait (l'article 12 du traité secret de Campo-Formio lui eût rendu, il est vrai, toute opposition assez difficile sur ce point) que l'on donnât certains dédommagements aux princes qui auraient éprouvé quelques pertes de territoire; mais sans doute, ajoutait-il, les ecclésiastiques avaient autant de droit que les laïques à être indemnisés, et il ne souffrirait pas qu'on leur fît injustice. Tout cela était équitable assurément et fort bon en théorie : mais soumettre de telles propositions à une assemblée de sens pratique comme l'était la députation et sans l'ombre d'une chimère dans l'esprit, quand il s'agissait de ses intérêts, une telle politique était étrangement imprudente. Lehrbach ne faisait rien moins en effet que de convier tous les princes qui n'avaient pas souffert de la cession de la rive gauche du Rhin à se dépouiller de leurs propres mains en faveur de collègues malheureux, ce qui n'était ni dans leurs habitudes, ni dans leurs projets. Il avança bien que les indemnités territoriales n'étaient pas les seules que l'on pût trouver pour les souverains dépossédés et qu'ils se contenteraient sûrement de compensations pécuniaires : cela n'était pas douteux; mais cette observation ne rendait pas plus acceptable la proposition autrichienne, leur argent n'étant pas moins cher aux princes allemands que leurs domaines. Il termina enfin sa harangue en demandant que toutes ses conclusions fussent insérées dans la réponse que ferait la députation à la note française.

Cette prétention de Lehrbach était assez intempestive après l'adoption à la précédente séance du principe des sécularisations, et, sans doute, s'il avait voulu faire prendre sa protestation en considération, eût-il été plus sage de la présenter avant que la députation se fût prononcée. Aussi ne se trouva-t-il qu'un député, celui de Wurtzbourg, pour soutenir la proposition autrichienne. Les autres ne parurent pas disposés à se déjuger; ils craignaient bien pour la plupart de se compromettre et hésitaient à se prononcer ouvertement contre Lehrbach; mais il était évident qu'ils saisiraient avec empressement l'occasion qui leur serait offerte de confirmer leur vote. Ce fut encore Albini qui, pour la troisième fois, « attacha le grelot ».

La perspective d'une indemnisation générale pour tous les princes dépossédés, tant ecclésiastiques que laïques, le charmait médiocrement : même au cas où l'Empire trouverait des territoires à leur partager, ce qui était peu vraisemblable, la concurrence étant infinie, les indemnités seraient courtes; les Français au contraire, il se le persuadait au moins, récompenseraient amplement ses services et sauraient en tout état de cause conserver à son maître la possession d'une souveraineté temporelle en rapport avec ses dignités. Quant

aux dédommagements pécuniaires, l'idée, à son gré, en était acceptable tout au plus pour des princes besogneux, sans appui et sans espérances. Ce ne sont pas précisément ces raisons qu'Albini développa devant ses collègues; à proprement parler même, il n'en développa aucune : il se borna à argumenter longuement contre la proposition autrichienne, ensuite de quoi il donna lecture de son projet de conclusum. C'étaient d'abord quelques explications sur les 18 articles; mais sur ce point Albini fut bref : il avait découvert que plusieurs d'entre eux étaient contraires à la constitution de l'Empire ; la députation ne pouvait donc en bonne justice les proposer elle-même, et, si elle acceptait jamais de pareilles conditions, ce ne devrait être que par contrainte et pour éviter à l'Allemagne les horreurs d'une nouvelle guerre. Le procès des 18 articles expédié ainsi sommairement, « comme les ministres plénipotentiaires français, continuait le futur conclusum, ont déclaré qu'ils ne pouvaient négocier ultérieurement, avant que la députation eût manifesté qu'elle adhérait au mode proposé d'indemnisation (le principe des sécularisations); que, sans cette accession, la paix ne pouvait absolument point s'opérer, mais qu'ensuite rien ne serait omis dans les négociations ultérieures de ce qui sera juste et concordant avec les intérêts communs des deux nations, la députation... se voit forcée d'entrer dans les indemnités demandées (*sic*) par des sécularisations pour couvrir des pertes qui auront lieu sur la rive gauche du Rhin » [1]. Albini avait soin d'ajouter pourtant qu'il ne devrait être procédé aux sécularisations « qu'avec toutes les mesures et les précautions limitantes qui, sous tous les rapports, sont essentiellement nécessaires à la conservation de la constitution de l'Empire d'Allemagne, ainsi qu'à la restauration et à la consolidation du bien-être des États, membres et sujets de l'Empire. » S'il revenait, à la fin, sur les présuppositions, c'était en se bornant à marquer l'espoir qu' « après avoir tant fait pour la paix », la députation obtiendrait sur ce sujet une réponse « précise et condescendante ».

C'était l'adoption pure et simple du principe des sécularisations que proposait Albini : chargé de traduire en langage diplomatique le vote de la députation, il l'avait corrigé, et, développant des vues bien différentes de celles qu'avait émises la majorité de ses collègues, il avait fait disparaître de son projet de conclusum toutes les réserves et conditions dont ils avaient, à la précédente séance, entouré leur accep-

1. C'est à propos de ce conclusum du 4 avril que Treilhard écrivait à Talleyrand cette phrase qu'on pourrait reproduire après chacune des notes de la députation : « Le citoyen Rosenstiel a préféré dans sa traduction le mérite d'une grande fidélité et d'une rigoureuse exactitude à celui de l'élégance. »

tation. Les arguments d'Albini n'étaient pas irréfutables; les procédés par lesquels il les soutenait donnaient même à ses adversaires une force singulière : Lehrbach ne crut pourtant pas devoir entamer une discussion, et Albini put lire son conclusum, sans que le ministre d'Autriche fît aucune défense ou protestation. On le lui a reproché parfois, et il a été accusé d'avoir manqué d'énergie et de s'être abandonné; il semble plutôt qu'il ait senti l'inutilité d'une contestation et l'impuissance de ses raisonnements. En effet, soit par un reste de traditionnelle soumission à la politique impériale, soit plus simplement parce que l'occasion ne s'était pas présentée assez avantageuse, longtemps la députation s'était contenue; le 2 avril encore, elle avait enveloppé ses sentiments intimes d'une phraséologie décente : mais il suffisait qu'un député donnât l'exemple, pour qu'aussitôt, affolée par la crainte de perdre et le désir de gagner, la majorité dépouillât toute contrainte. Albini lui avait fourni l'occasion attendue; on leva le masque, l'égoïsme éclata enfin, et par 7 voix contre 3 l'assemblée adopta le conclusum qui livrait l'Allemagne aux rivalités des ambitions particulières et aux intrigues toutes-puissantes du Directoire. Lehrbach refréna sa colère et se tut : il savait d'ailleurs que l'empereur se préparait, résolu à sauver l'honneur de l'Empire et l'intégrité de sa constitution, à tout prix et malgré l'Empire même, s'il le fallait.

Lehrbach n'avait pas signé le conclusum; Metternich se refusa à le revêtir de la sanction impériale et à le transmettre au nom de son maître à la légation française. Ainsi qu'il s'était pratiqué déjà pour le précédent, qui, sans l'aveu de l'Autriche, avait cédé la rive gauche du Rhin à la République, ce fut encore Albini qui accomplit la formalité de l'envoi, en tant que directeur de la députation.

II

Irritation de Thugut; armements de l'Autriche. — Essais de coalition : négociations avec la Prusse; échec de cette tentative. — Thugut se tourne vers la Russie; réponse favorable du czar. — Le Directoire n'accorde aucune créance aux bruits de guerre et de coalition. — Premières alarmes des plénipotentiaires : Talleyrand annonce que Bonaparte ne reviendra pas à Rastadt; avertissements de Bernadotte et des agents en Allemagne; départ de Cobenzl. — Politique de Thugut.

Il est aisé d'imaginer quel effet produisaient à Vienne les sommations que les Français adressaient à la députation sous forme de

notes et les perpétuelles concessions auxquelles celle-ci se résignait de plus ou moins bon gré. Thugut n'était pas d'humeur endurante; aussi le refus qu'avait fait Metternich de donner son approbation aux deux derniers conclusum et de les transmettre à la légation française l'avait-il vivement satisfait, et il soutenait avec vigueur le plénipotentiaire impérial contre ceux qui, critiquant un mode d'envoi irrégulier, voulaient qu'on « passât par-dessus toute autre considération » pour sauvegarder les formes. Ces formes, disait-il, dans la situation présente, étaient « un véritable objet de dérision [1] », et ce n'était plus de cela qu'il s'agissait. En effet, après la cession par la députation de la totalité de la rive gauche du Rhin, l'envahissement de la Suisse et des États pontificaux par les Français, leur refus de faire droit aux réclamations de l'Autriche, et les arguties au moyen desquelles ils prétendaient justifier l'inexécution de leurs engagements, sa patience était à bout. Ses vieux griefs des négociations de Léoben et de Campo-Formio s'ajoutaient aux griefs de la négociation présente et les aigrissaient : c'était à tort, déclarait-il, qu'il avait espéré « que des paix ou des traités pouvaient être durables avec une nation féroce, irrévocablement décidée à la subversion de toute l'Europe.... » Et il ajoutait : « Le mal se propage de jour en jour de la manière la plus effrayante; une grande et belle partie de l'Europe est déjà la victime des fausses spéculations de sa pusillanimité; le reste est tout près de subir le même sort : nous sommes donc entièrement convaincus qu'il est indispensable de s'occuper sans délai des mesures les plus propres à empêcher, s'il en est temps encore, la dévastation générale et le renversement de tous les gouvernements légitimes [2]. »

Il travaillait activement d'ailleurs à préparer ces mesures. Tandis qu'à l'intérieur, justifiant le surnom qu'on lui avait donné de « baron de la guerre », il refaisait les armements de l'Autriche, lui recrutait des soldats et discutait des plans de campagne [3], sa diplomatie préparait les voies à une nouvelle coalition. Surmontant sa répugnance pour « la duplicité et les intentions infernales d'Haugwitz [4] », il s'était décidé à entrer en négociation avec la Prusse.

C'était la crainte « d'un rapprochement étroit ou d'une alliance formelle entre la France et la cour de Berlin » qui, dès le début du

1. *Correspondance de Thugut*, t. II, p. 91. Thugut à Colloredo, 9 avril 1798.

2. Vivenot, *Rast. Cong.*, p. 150. Thugut à Stahremberg, ambassadeur impérial à Londres, le 17 mars 1798.

3. Wertheimer, *Geschichte Oesterreichs und Ungarns*, t. I, p. 49.

4. *Corresp. de Thugut*, t. II, p. 89. Je n'ai pas à entrer dans le détail de cette négociation; je me borne à en marquer les principaux traits et les résultats. On en trouvera des récits très complets dans un article de Haüsser (*Historische Zeitschrift*, t. VII, 1862), et dans Hüffer, *Rast. Cong.*, t. I, ch. VIII); Sybel la résume brièvement, *Hist. de l'Europe* (trad. Dosquet), t. V, p. 232.

congrès, avait paralysé l'Autriche dans tous ses projets; dans chaque démarche des plénipotentiaires prussiens, elle soupçonnait un effort pour « capter la bienveillance des Français [1] », et n'osait agir de peur de rencontrer les deux puissances unies contre elle. Thugut résolut de tenter la rupture de cette fâcheuse entente. Sans doute il n'osait espérer d'entraîner les Prussiens dans sa querelle; tout ce qu'il jugeait pouvoir attendre d'eux raisonnablement, c'était une neutralité plus ou moins bienveillante, mais assurée. Libre d'inquiétudes, il pourrait résister plus décidément aux prétentions françaises, et entamer, s'il le fallait, une lutte qui peut-être ne serait plus inégale. Pour atteindre un tel but, bien des concessions étaient nécessaires et permises : Thugut en fit. Il consentit à discuter la question des indemnités de la Prusse, qui, un an auparavant, à Udine et à Campo-Formio, n'était même pas une question pour lui. Haugwitz s'y prêta aisément, et ce fut d'abord, en apparence, entre les deux cours un combat de désintéressement. L'Autriche promettait, si le roi de Prusse ne réclamait que des équivalents exacts des territoires qu'il serait dans le cas de perdre, de se contenter pour elle-même également d'un simple équivalent de ses pertes. Cela était malheureusement un peu vague, et s'il était facile de s'entendre sur les principes, l'application en devait être plus délicate. La Prusse insista pour que l'Autriche prît son équivalent hors de l'Empire; on sait que Thugut ne répugnait point à cette idée, et c'est alors que, dans ses entretiens avec Treilhard, Cobenzl avait mis l'Italie sur le tapis. Mais de chaque côté on estimait ses pertes à un taux singulièrement élevé, ravalant à l'envi celles de son adversaire, et l'on jouait au plus fin : les Autrichiens tenaient bon sur l'article des sécularisations et chicanaient sur l'indemnité promise au prince d'Orange à Campo-Formio; les Prussiens demandaient à l'empereur des sacrifices exagérés : ils allèrent jusqu'à proposer de garantir en commun l'intégrité des États héréditaires de tous les princes de l'Allemagne, ce qui aurait impliqué la renonciation de l'Autriche à la portion de Bavière qu'elle convoitait. C'était plus qu'il n'en fallait pour entretenir les méfiances; au milieu de ces vaines contestations, les soupçons grandissaient, les vieilles haines reprenaient leur vigueur. Tandis que les diplomates discutaient, la totalité de la rive gauche du Rhin, dont la conservation au moins partielle avait été le premier objet de la négociation, avait été cédée à la République. La Prusse, on s'en souvient, n'avait pas été pour rien dans la résolution des députés; Thugut exagéra le rôle qu'elle avait eu dans ce

1. Thugut à Dietrichstein, ambassadeur à Pétersbourg, 9 mars et 25 fév. 1798. Vivenot, *Rast. Cong.*, pp. 139 et 135.

« bouleversement total de l'Empire d'Allemagne », et, ne doutant plus qu'elle ne « favorisât jusqu'à l'établissement des Français sur la rive droite [1] », résolut de prendre vis-à-vis d'elle et contre les usurpations du Directoire un parti énergique. Il convia une nouvelle et plus formidable puissance à entrer dans la querelle et réclama la médiation de l'empereur de Russie : lui seul pouvait aplanir les différends des deux cours, assurer le repos et le salut de l'Europe et « opposer une digue au torrent dévastateur [2] ». A plusieurs reprises déjà l'Autriche avait demandé indirectement au czar son appui [3], et jamais il n'en avait accueilli les ouvertures; cette fois sa réponse combla l'espoir de Thugut : en même temps qu'il acceptait la médiation proposée entre Vienne et Berlin, il offrait aux deux cours de conclure avec lui une alliance défensive, dans laquelle il se faisait fort d'entraîner avant peu l'Angleterre et le Danemark [4]. La coalition prenait corps.

Le Directoire avait eu vent des négociations qui s'étaient poursuivies entre les cours de Vienne et de Berlin. C'étaient les plénipotentiaires de Rastadt qui, les premiers, avaient remarqué les relations plus fréquentes, sinon plus intimes, des deux légations; mais confiants dans les haines invétérées de la Prusse et de l'Autriche, ils ne s'étaient pas inquiétés de ce rapprochement et avaient aisément communiqué leur assurance à leur gouvernement. Les bruits vagues que l'on répandait d'ailleurs du désintéressement des futurs alliés n'étaient pas pour désabuser Treilhard et Bonnier et ils connaissaient trop les deux cours pour songer qu'elles pussent renoncer de sitôt à leur « système de rapacité [5] ». Peu à peu cependant les renseignements étaient devenus plus précis; Caillard, le ministre de France à Berlin, était bien informé et donnait dans ses dépêches des détails très nets sur la négociation [6]; toutefois il ne croyait pas à une entente et voyait trop de « pierres d'achoppement » pour qu'elle pût réussir. Chose étrange, ce fut Bernadotte, l'ambassadeur à Vienne, que personne ne recevait, qui vivait à l'écart dans son hôtel avec une bande de Polonais et de Jacobins [7], et dont les dépêches étaient d'ordinaire aussi vides de faits que ridicules de style, ce fut Bernadotte qui, le premier, marqua à peu près

1. Thugut à Dietrichstein, 9 mars 1798. Vivenot, *Rast. Cong.*, p. 140.
2. François II à Paul Ier, 9 mars 1798. Vivenot, *Rast. Cong.*, pp. 140 et *seq.*
3. Cf. Martens, *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères. Traités avec l'Autriche*, t. II, p. 359 (Saint-Pétersbourg, 1875, in-4°).
4. Paul Ier à François II, 16/27 mars 1798. Vivenot, *Rast. Cong.*, p. 144.
5. Goertz à sa cour, 21 fév. 1798. (Haüsser, *Deut. Gesch.*, t. II, p. 180.)
6. Caillard à Talleyrand. Cf. particulièrement la lettre du 21 germinal VI (10 avril 1798). *Corr. de Prusse*, t. 223, p. 17.
7. F. Masson, *Les Diplomates de la Révolution*, Paris (Charavay), 1882, in-8°.

le véritable état des choses, et annonça à Rastadt le dénouement de la négociation de Thugut. « Les relations de la cour de Berlin avec celle de Vienne ont pris depuis quelque temps une activité remarquable, dit-il. On prétend qu'il existe un projet de coalition tendant à réunir la Prusse, la maison d'Autriche et le Danemark avec la Russie et l'Angleterre contre la République française. On ajoute que dans ce moment le cabinet de Berlin sollicite l'accession de l'empereur à ce projet d'alliance, motivée... par l'augmentation d'influence que la République vient d'acquérir sur les destinées de l'Europe, en rendant la liberté au Capitole et à la patrie de Guillaume Tell [1]. »

Treilhard et Bonnier, malgré tous ces avertissements, ne pouvaient imaginer que le danger fût aussi proche et que l'Autriche eût pris une résolution extrême. Ils savaient que ni son armée, ni surtout ses finances n'étaient réorganisées, que le peuple épuisé ne demandait que la paix, et Bernadotte lui-même quelques jours auparavant écrivait encore que, dans sa situation présente, « il n'était pas vraisemblable que l'empereur se déterminât à en venir à une rupture [2] ». Assurément les rapports des agents français établis en Allemagne et qui correspondaient avec la légation n'étaient pas trop rassurants : de tous côtés il n'était question que de guerre; on parlait en Hanovre d'une prochaine et subite invasion française et on s'armait pour la repousser; la Saxe prétextait la garde de la ligne de démarcation imposée par les traités, pour compléter ses effectifs [3]; la Prusse renforçait les garnisons qu'elle tenait en Westphalie; l'empereur formait des « magasins énormes » en Bohême; la Souabe et la Franconie s'agitaient et nul ne pouvait dire si elles étaient plus exaspérées des violences des Français ou de la faiblesse de l'Empire [4]. Mais tout cela, disaient les plénipotentiaires, et le *Moniteur* le répétait après eux, ne serait inquiétant que « si l'on ne savait combien la paix était devenue nécessaire aux différents États et combien par conséquent l'Empire finirait par faire de sacrifices pour la conserver [5] ».

Cependant un coup assez rude venait de les frapper : ils avaient reçu de Talleyrand l'avis que Bonaparte, tout entier aux apprêts de « la grande expédition », de celle qui devait être l'expédition d'Égypte, ne rejoindrait pas son poste à Rastadt. « Tranquilles du côté de la Suisse, où tout se termine à notre satisfaction, leur avait écrit le minis-

1. Bernadotte aux plén., 24 germ. VI (13 avril 1798). *All.*, t. 682, p. 121.
2. Bernadotte à Tall., 15 germ. VI (4 avril 1798). *Corr. de Vienne*, t. 368, p. 237.
3. Helflinger, agent en Saxe, aux plén., 19 vent. VI (9 mars 1798). *All.*, t. 682, p. 97.
4. Vreede, *La Souabe après la paix de Bâle* (Utrecht, 1879, in-8°), *passim*.
5. *Moniteur* du 5 avril. Lettre de Rastadt, datée du 27 mars.

tre, nous nous portons sans partage contre l'Angleterre, et la présence de Bonaparte à Paris, ses fréquentes apparitions sur les côtes, ne sont pas de mauvais préalables.[1] » Mais Talleyrand avait beau ajouter : « Il est juste, et je vois avec un vrai plaisir qu'ayant eu tous les ennuis de la négociation, vous en ayez aussi tous les honneurs », ils ne prenaient pas le change : même absent, le général était pour eux un utile auxiliaire ; s'ils hésitaient à faire une réponse positive à une question embarrassante, leur adversaire était ajourné au retour de Bonaparte ; c'était de Bonaparte qu'on menaçait les députés dont la résistance était trop longue ou trop ouverte ; Bonaparte seul enfin était en mesure de « secouer un peu les Allemands et de dérouter leurs vieilles machines diplomatiques[2] ». Aussi, sans s'arrêter aux consolations de Talleyrand, quelque ingénieuses qu'elles fussent : « Voilà la légation privée de son influence », lui avait répondu Treilhard sans hésiter[3].

Ces nouvelles, reçues coup sur coup, du départ définitif de Bonaparte et du mouvement qui s'était produit dans certaines parties de l'Allemagne à la suite de la cession de la rive gauche du Rhin à la République, enfin la connaissance, bien qu'assez vague encore, des démarches de Thugut à Berlin et à Saint-Pétersbourg, avaient fait perdre aux plénipotentiaires français quelque chose de cette tranquille assurance de l'avenir où ils s'étaient longtemps complus, et ils commencèrent à sentir que toutes les ressources de leur diplomatie ne seraient pas de trop pour mener à bien leur négociation. Tout à coup, le 13 avril, Cobenzl vint les trouver et leur annonça son prochain départ pour Vienne. Rien ne faisait prévoir une détermination aussi brusque ; aucun objet pressant ne paraissait la justifier et le ministre ne donnait aucune raison de son rappel. Treilhard et Bonnier en furent vivement frappés, et ils parurent pour la première fois craindre un moment pour l'œuvre qu'ils avaient entreprise. Sans doute songèrent-ils alors aux engagements de Campo-Formio violés sans scrupules, à ces « appels » répandus en Allemagne pour soulever les peuples[4] et

1. Tall. à Treilhard, 23 vent. VI (13 mars 1798). *All.*, t. 674, n° 274. Cf. *Correspondance inédite, officielle et confidentielle de N. Bonaparte*, t. IV, p. 437. Bonaparte à Talleyrand. (La date est sans doute fausse.)

2. Treilhard à Tall., 8 vent. VI (26 fév. 1798). *All.*, t. 674, n° 243.

3. 4 germ. VI (24 mars 1798). *All.*, t. 675, n° 6. — Je n'ai trouvé trace dans la correspondance de Treilhard ni de sa jalousie à l'égard de Bonaparte, dont parlent les historiens allemands, ni de la prétendue joie qu'il aurait éprouvée à en être débarrassé. Quant à l'assertion de la Valette, qui dit, dans ses *Mémoires* (t. I, p. 260), que Bonaparte, en quittant Rastadt, avait la ferme intention de n'y pas revenir, elle est impossible à vérifier. Le général y avait laissé une partie de sa maison, et les plénipotentiaires l'attendirent jusqu'à ce qu'il leur eût fait annoncer officiellement sa résolution par Talleyrand ; ce n'est qu'à la fin de mars que les Allemands soupçonnèrent la vérité. (Metternich, *Mémoires*, I, 361.)

4. Supplément aux *Nouvelles extraordinaires* (*Gazette de Leyde*), du 9 fév. 1798.

à la propagande des émissaires du Directoire, qui « agissaient dans l'Empire comme des corsaires sur mer [1] » ; ils se rappelèrent la Suisse envahie, Rome occupée, la sécurité des États voisins menacée par ces empiétements [2] ; peut-être aussi ces conférences des ministres de Prusse et d'Autriche, dont ils n'avaient jamais complètement pénétré le mystère, leur revinrent-elles à la mémoire, avec les menaces de Cobenzl de rompre des pourparlers désormais inutiles, s'ils continuaient de répondre à ses réclamations par des violences ou d'impitoyables ironies. Ils s'aperçurent que depuis près d'un mois les Autrichiens, acharnés auparavant à la discussion, avaient soigneusement évité tout entretien avec eux et que leur négociation particulière était demeurée en suspens; et ils en vinrent à soupçonner que la patience de l'empereur était à bout et que ce rappel de Cobenzl pourrait bien être une rupture. Il quitta Rastadt le 15 avril. « M. de Cobenzl est parti, ainsi que nous vous l'avions marqué, écrivait deux jours après Treilhard à Talleyrand. Reviendra-t-il? Il l'a promis. Quoique je sois porté à croire que personnellement il tient à l'union de la France et de l'Autriche, ce voyage me laisse cependant des inquiétudes. L'Angleterre n'épargne rien pour former une nouvelle coalition; ce qui se passe en Suisse et en Italie ne plaît sûrement pas à l'Autriche; elle n'a pas été satisfaite non plus de ce qui s'est passé à Rastadt, où nous avons obtenu notre rive gauche sans lui donner d'équivalent : ces circonstances et quelques autres de la même nature auraient-elles déterminé l'Autriche à écouter les insinuations étrangères? S'il ne s'agissait que d'un accord entre elle et la Prusse sur les indemnités, pourquoi quitter Rastadt où les agents des deux puissances se voient tous les jours avec trop d'apparence d'intimité? Tout cela n'est pas encore net [3] ».

Le départ de Cobenzl ne devait pas, dans la pensée de Thugut, être le signal de la rupture avec la République. En quelque haute estime qu'il tînt les nouvelles armées de l'Autriche, que lui-même avait contribué énergiquement à organiser, il savait qu'elles n'étaient pas prêtes encore, et sentait d'ailleurs que ce serait une impardonnable témérité de se précipiter seul dans une aventure, et avant que la coalition fût vraiment formée. Autant la cour de Vienne avait mis de soin et d'activité à soumettre au Directoire les propositions qu'elle jugeait acceptables et à les discuter sans se rebuter aussi longtemps qu'elle avait gardé quelque espoir d'obtenir ses équivalents et de régler pacifiquement le différend qu'elle avait avec lui, autant, dès qu'elle se fut assurée que toute négociation serait vaine et que la guerre était inévitable,

1. Propos de Talleyrand. Cf. Bailleu, *Preussen und Frankreich*, t. I, p. 175.
2. Bernadotte à Tall. 4 vent. VI (22 fév. 1798). *Corr. de Vienne*, t. 368, p. 120.
3. 28 germ VI (17 avril 1798). *All.*, t. 675, n° 38.

elle mit de patience à en retarder le moment et à gagner du temps jusqu'à ce qu'elle se crût en mesure de lutter sans désavantage. Au milieu d'avril, Thugut avait encore besoin de quelques mois de paix. Les plénipotentiaires français ne furent pas longs d'ailleurs à reconnaître leur erreur : à peine Cobenzl parti, ils avaient repris leur sang-froid et recouvré leur confiance. L'alerte qu'ils avaient eue aurait dû leur profiter pourtant et les avertir que l'accession de la députation à leurs propositions n'était pas tout et qu'il y avait aussi à compter avec l'Autriche : ils ne s'en avisèrent pas. Ils prirent pour de la faiblesse, quelques jours plus tard, après l'échauffourée de Bernadotte à Vienne, la bonne volonté dont l'Autriche fit preuve aux conférences de Seltz et continuèrent leur politique d'agression : après avoir obtenu la totalité de la rive gauche du Rhin, ils purent exiger un arrondissement sur la droite, imposer aux princes dépossédés des arrangements financiers qui achevaient leur ruine, traiter d'émigrés ceux dont le Directoire voulait confisquer les biens et entreprendre un complet remaniement de l'Allemagne. L'Autriche assistait à ces opérations impassible et comme désintéressée. Seulement dès qu'elle se fut assurée de la neutralité de la Prusse et que l'armée russe fut à portée, ses troupes rentrèrent dans l'Empire ; l'édifice que le Directoire achevait d'élever à Rastadt et qu'il croyait solide s'écroula et les plénipotentiaires français payèrent de leur vie l'ambition irraisonnée de leur gouvernement et les haines qu'ils avaient soulevées.

RAYMOND KŒCHLIN,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

DU FRAI DES MONNAIES

SPÉCIALEMENT DANS L'UNION LATINE[1].

ÉTUDE THÉORIQUE ET DE DROIT COMPARÉ.

I. Toute pièce de monnaie, pour être régulière, doit avoir un certain poids; mais ce poids, que la loi détermine, ne peut pas toujours être atteint : les difficultés de la fabrication sont telles que souvent la limite légale se trouve dépassée, soit en plus, soit en moins. Aussi, tenant compte de ces difficultés, le législateur permet de frapper des monnaies d'un poids inférieur ou supérieur au poids normal (poids droit), à la condition de ne pas excéder un certain chiffre. C'est ce qu'on appelle la *tolérance du poids ou de fabrication*. Cette tolérance, qui varie suivant les pays, est uniforme dans les États de l'Union latine; le traité du 6 novembre 1885, entre la France, l'Italie, la Grèce, la Suisse et la Belgique, l'a fixée de la façon suivante :

	Francs.	POIDS DROIT.	Tolérance du poids tant en dehors qu'en dedans		Francs.	POIDS DROIT.	Tolérance du poids tant en dehors qu'en dedans
		grammes.	millièmes.			grammes.	millièmes.
Or	100	32.258 06	1	**Argent**	5	25	3
	50	16.129 03	1		2	10	5
	20	6.451 61	2		1	5	5
	10	3.225 80	2		0.50	2.50	7
	5	1.612 90	3		0.20	1	10

Est-ce à dire qu'il ne peut jamais exister dans le commerce des

1. Voy. les *Annales* du 15 octobre 1886, page 510 : Paul Fauchille, *L'Union monétaire latine, son histoire.*

pièces d'un poids inférieur au poids minimum? Si les monnaies doivent avoir au moins le poids minimum quand elles sont mises en circulation, elles peuvent y rester après l'avoir perdu. Cette remarque s'impose. En circulant, les pièces perdent de leur poids par le frottement. L'usure qui en résulte et qui se nomme le *frai*, n'est tolérée, toutefois, que dans de certaines limites : les espèces dont la déperdition est trop considérable sont exclues du cours légal. Mais comment régler le degré d'usure au delà duquel il en est ainsi? D'après certains esprits, une pareille réglementation ne serait pas sans dangers; il vaudrait mieux s'en tenir à quelque chose de vague. Telle était en 1865 la pensée du gouvernement suisse, qui voulait simplement exclure du cours légal « les pièces dont les empreintes seraient effacées [1] ». « Donner une limite fixe à la tolérance du frai, déclarait aussi M. Pelouze [2], ce serait éveiller inutilement les inquiétudes du public qui, s'exagérant les conséquences d'une réduction de poids qu'il ne remarque même pas aujourd'hui [3], pourrait créer, par un contrôle trop défiant, une gêne fâcheuse dans la circulation des monnaies. » Quoiqu'il en soit, ce système n'a point prévalu. La convention du 23 décembre 1865, distinguant suivant le métal et le diamètre des pièces, a posé à cet égard trois règles précises : 1° les pièces d'or deviennent irrégulières si leur poids se réduit par le frai de 1/2 p. 0/0 au-dessous des tolérances légales ou si leurs empreintes ont disparu; 2° les pièces de 5 francs en argent doivent être retirées de la circulation quand leurs empreintes sont effacées ou quand leur poids est de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance légale; 3° les monnaies divisionnaires cessent d'avoir cours, dès qu'elles sont diminuées par le frai de 5 p. 0/0 au-dessous des tolérances ou que leurs empreintes ont disparu. Les mêmes principes se retrouvent dans les traités postérieurs de 1878 et de 1885 (art. 2, 3, 4). En ce qui concerne la détermination du frai, l'entente est donc complète entre les États de l'Union latine.

II. Mais il ne suffit pas de déterminer la limite du frai non toléré, il faut encore en fixer les conséquences. Les pièces trop usées, qui sont exclues de la circulation, restent-elles au compte du particulier, dernier porteur? N'est-ce pas plutôt l'État qui doit supporter l'usure de ses monnaies? La question mérite qu'on l'examine, car le nombre des pièces dont le frai dépasse la tolérance légale est assez élevé. Il résulte

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1865, *Arch. diplom.*, II, avril, mai, juin 1867, p. 560.

2. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1865, *loc. cit.*

3. L'observation est peu exacte. Le commerce sait tenir compte du frai lorsqu'il s'agit de payer à l'étranger, où l'or est pris pour son poids. Le cours du change en est affecté.

des essais faits en 1884 par M. Ruau, directeur des Monnaies[1], que

1. Voici le résumé de ces expériences. (Voy. les tableaux dressés par M. Ruau, *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885. *Livre jaune*. p. 143-158.)

	NATURE DES PIÈCES.	NOMBRE DES PIÈCES VÉRIFIÉES.	PIÈCES LOURDES. (Au-dessus de la tolérance de fabrication.)	PIÈCES BONNES. (Au-dessous de la tolérance de fabrication et au-dessus de la tolérance de frai.)	PIECES LÉGÈRES. (Au-dessous de la tolérance de frai.)
OR	20 fr.	101,000 89,531 franç. 2,930 ital. 6,547 belg. 1,992 autres.	1,115 1,048 franç. 5 ital. 54 belg. 8 autres.	93,523 82,245 franç. 2,826 ital. 6,474 belg. 1,978 autres.	6,362 6,238 franç. 99 ital. 19 belg. 6 autres.
	10 fr.	50,000 49,189 franç. 811 autres.	510 488 franç. 22 autres.	26,510 25,889 franç. 621 autres.	22,980 22,812 franç. 168 autres.
	5 fr.	25,000 24,756 franç. 244 autres.	447 405 franç. 42 autres.	8,621 8,532 franç. 89 autres.	15,932 15,819 franç. 113 autres.
ARGENT	5 fr.	100,000 64,915 franç. 13,587 ital. 20,722 belg. 776 autres.	1,452 998 franç. 335 ital. 108 belg. 11 autres.	90,406 55,978 franç. 13,108 ital. 20,557 belg. 763 autres.	8,142 7,939 franç. 144 ital. 57 belg. 2 autres.
	2 fr.	5,000 4,316 franç. 684 autres.	15 14 franç. 1 autre.	4,985 4,302 franç. 683 autres.	*Néant.*
	1 fr.	5,000 4,390 franç. 610 autres.	19 18 franç. 1 autre.	4,981 4,372 franç. 609 autres.	*Néant.*
	0.50	6,000 5,386 franç. 614 autres.	17 17 franç.	5,361 4,866 franç. 495 autres.	622 503 franç. 119 autres.

les pièces de 20 francs sont généralement bonnes, tandis que la moitié des pièces de 10 francs et les deux tiers des pièces d'or de 5 francs sont au-dessous du poids. Les monnaies d'argent sont-elles plus résistantes? 12.23 p. 0/0 des écus de 5 francs ont été reconnus frayés au delà de la tolérance; et en ce qui touche les monnaies divisionnaires, sur un total de 6,000 pièces de 0 fr. 50 cent., 622 ont été trouvées trop légères; les pièces de 2 francs et de 1 franc furent seules trouvées entièrement bonnes. Des expériences analogues avaient déjà eu lieu en 1868, et M. Dumas en avait conclu que l'existence légale des monnaies d'or était en moyenne de quarante ans pour la pièce de 20 francs, de dix-huit à vingt ans pour celle de 10 francs et de huit ans seulement pour celle de 5 francs [1]. Ainsi la charge du frai peut être considérable; il importe donc de savoir à qui elle doit incomber.

III. Sur ce point, les législations internes des différents pays et en particulier celles des États latins sont en complet désaccord.

En *Italie,* l'usure des monnaies est supportée par le dernier porteur. Les espèces frayées au delà du chiffre légal peuvent être refusées par les particuliers et par les caisses publiques du pays, de sorte qu'en définitive c'est le dernier détenteur de la pièce qui a la charge du frai. « Les monnaies diminuées au delà de la tolérance déterminée par la loi, dit la loi du 24 août 1862 (art. 10 et 12) [2], et toutes celles qui ont été rognées, percées, défigurées et usées de façon à ce que l'empreinte ne soit plus reconnaissable sur les deux côtés ou sur un seul, sont exclues de la circulation et reçues seulement comme matière aux bureaux de change des monnaies. » « La monnaie d'or *calante* en poids de 1/2 p. 0/0 et celle d'argent de 5 livres calante de 1 p. 0/0 de la tolérance légale, ajoute la loi du 21 juillet 1866 (art. 3) [3] et indistinctement les monnaies trouées, coupées, défigurées ou usées de telle sorte qu'on ne peut en reconnaître l'empreinte, sont exclues du cours et sont reçues seulement comme métal dans les offices de change des hôtels de monnaie. »

Le même système existe en *Angleterre*; son application y est toutefois assurée par des dispositions particulières. D'après l'article 7 de la loi du 4 avril 1870 [4], « lorsqu'une pièce d'or du royaume [5] se trouve au-

1. Voy. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1878, *Livre jaune*, p. 118. Ces chiffres ne doivent être admis que sous réserves. La vie légale des pièces tend à s'allonger par suite de l'emploi plus considérable de la monnaie fiduciaire.

2. *Recueil offic. des lois et décrets*, 1862, IV, p. 2027.

3. *Recueil offic. des lois et décrets*, 1866, XVI, p. 1140.

4. Voy. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1878, *Livre jaune*, p. 137.

5. En Angleterre, l'or est l'unique étalon; l'argent n'est employé que comme monnaie subsidiaire ou d'appoint. La frappe de l'argent a lieu exclusivement pour le compte de l'Etat, et l'on considère que le bénéfice réalisé sur cette frappe doit servir à couvrir les frais de monnayage du souverain et de remplacement des

dessous du poids courant prescrit par le présent acte (122.5 grains *troy* pour le souverain et 61.125 grains *troy* pour le demi-souverain), toute personne, soit par elle-même, soit avec le concours d'autres personnes, coupera, brisera ou mutilera ladite pièce qui lui sera offerte en payement, et la personne qui l'offrira en subira la perte [1] ». Cette disposition, dont le but est de purger la circulation des espèces usées, est-elle vraiment efficace en pratique ? Il est permis d'en douter. En fait, la Banque d'Angleterre *seule* détruit réellement les pièces calantes en poids [2]. Les sociétés de chemins de fer comme la plupart des commerçants anglais acceptent au contraire les monnaies sans aucune vérification; et il en est de même des receveurs de l'État : quoique tenus de refuser les pièces usées ou de ne les accepter qu'avec une déduction, ils se montrent fort peu exigeants à cet égard ; c'est ainsi que dans les bureaux de poste, les pièces légères ne sont jamais rejetées [3]. Aussi les banquiers, désireux d'éviter la perte du frai, n'envoient-ils pas indistinctement à la Banque d'Angleterre toutes les monnaies qu'ils reçoivent; ils lui abandonnent les pièces qui ont le poids légal et remettent dans la circulation celles qui sont au-dessous. Celle-ci se trouve de la sorte infestée d'un grand nombre de monnaies usées. En 1876, le total des espèces d'or en circulation était évalué à 118,560,000 livres, et sur cette somme, 34,384,400 livres se trouvaient au-dessous de la tolérance. (Rapport adressé en 1876 à la Trésorerie par le sous-directeur de l'hôtel des monnaies de Londres [4].)

Les *Pays-Bas* paraissent également mettre le frai à la charge des particuliers. (Loi du 26 novembre 1847, art. 21, 22, et loi du 6 juin 1875, art. 5. — Loi du 1er mai 1854, art. 13, pour les Indes orientales, et loi du 14 décembre 1853 pour les Indes occidentales [5].)

Les lois de la *France* et de la *Belgique* ne contiennent, sur la ques-

monnaies d'argent usées par le frai, qu'on retire de la circulation aussitôt que les pièces sont assez usées pour qu'on ne puisse plus distinguer ni effigie, ni légende. (Costes, *Législation monét. des divers États*, p. 56-58.)

1. Si la pièce mutilée n'était pas en réalité au-dessous du poids, la personne qui l'aura coupée ou brisée la recevra en payement à sa valeur nominale. Les contestations relatives à l'application de ces dispositions seront vidées par une procédure sommaire déterminée à l'art. 18 de l'acte de 1870.

2. Sur la façon dont la Banque d'Angleterre use du droit de coupage, voyez le rapport sur la convention de 1878 fait par M. Pirmez à la chambre belge des représentants. *Doc. parlem.*, séance du 5 février 1879, p. 91.

3. De ce chef, le revenu des postes a subi les pertes suivantes : en 1871-72, 755 livres sterling; en 1872-73, 1,123 livres; en 1873-74, 1,600 livres; en 1874-75, 1,997 livres; en 1875-76, 2,586 livres.

4. Ce rapport montre, par des chiffres, combien l'action de la Banque d'Angleterre est insuffisante. De 1872 à 1877, elle n'a coupé et fait remonnayer que les sommes suivantes : en 1872, 701,000 livres; en 1873, 778,000; en 1874, 950,000; en 1875, 2,130,000; en 1876, 639,000, et en 1877, 1,557,000.

5. *Bull. de stat. et de lég. comp. du min. des fin.*, VII, p. 276, 279, 281, 289.

tion du frai, aucune disposition spéciale. Mais, d'après MM. Feer-Herzog et Léon Say [1], c'est la règle anglaise qui résulte de ce silence de la législation. « Le gouvernement français, déclarait le délégué de la France à la conférence de 1878, adopterait volontiers le principe en vertu duquel l'usure est supportée par l'État. » Le système du coupage, toutefois, n'est pas appliqué, car nul règlement administratif ne l'autorise. C'était du reste en ce sens que s'était prononcé le projet de convention du 31 juillet 1867 qui devait établir une union monétaire entre la France et l'Autriche; il laissait, dans chacun des États, le frai des monnaies à la charge des particuliers (art. 6 et 7) [2]. Cette opinion, il est vrai, n'est pas universellement admise. Quelques personnes soutiennent qu'en France l'usure doit incomber à l'État, par la raison que, dans ce pays, il existe des frais de fabrication. Les particuliers, payant pour faire monnayer leurs lingots, ne peuvent pas supporter encore la perte du frai ; le droit de fabrication touché par l'État est censé constituer la compensation de l'entretien des monnaies. Entre ces deux ordres d'idées, dit-on, il y a une corrélation nécessaire : en Angleterre, où aucun droit de monnayage n'est perçu, le gouvernement repousse toute charge provenant de l'usure. — Cette thèse nous semble très contestable [3]. Est-il vrai, tout d'abord, qu'en Angleterre il n'y ait pas de frais de fabrication? Sans doute, l'hôtel des monnaies n'exige aucun droit de monnayage; mais les particuliers n'en doivent pas moins payer une certaine somme pour faire convertir leurs lingots en espèces. En effet, par suite d'entraves ou de perte de temps, l'accès de l'hôtel des monnaies est, en quelque sorte, fermé au public, et celui-ci est obligé de passer par l'intermédiaire de la Banque qui, elle, perçoit un penny et demi par once d'or, ce qui n'est pas très éloigné du droit de monnayage des hôtels des monnaies de France et de Belgique [4]. Il est vrai que, dans ce pays, ce n'est point l'État, mais la Banque qui reçoit l'argent déboursé par les particuliers pour le monnayage. De plus, peut-on raisonnablement prétendre qu'il y a un rapport nécessaire entre la question de l'usure et celle des frais de fabrication? En Italie, des droits de fabrication sont dus par le public, et cependant celui-ci a la charge du frai [5].

La loi *Grecque* du 10 avril 1867 qui, dans son article 5, stipule au profit de l'État des droits de fabrication, n'a pas prévu davantage le cas où

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1874, *Livre jaune*, p. 66. — *Conf. mon. de* 1878, *Livre jaune*, p. 36, 116, 127 et 131.
2. De Clercq, *Recueil des traités*, X, p. 10.
3. Voy. le rapport précité de M. Pirmez (1879).
4. M. Pirmez, *Conf. mon. de* 1878, *Livre jaune*, p. 116, 117.
5. M. Ellena, *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 78; Costes, *op. cit.* (Italie).

les monnaies sont dépréciées par le frai. Certaines de ses dispositions permettent néanmoins de penser qu'en Grèce l'usure incombe, non pas aux particuliers, mais exclusivement à l'État. L'article 17, notamment, peut être invoqué dans ce sens. Il décide, en effet, que les pièces nationales frappées conformément au système antérieur continueront à être reçues dans les caisses publiques à leur valeur nominale, quoique diminuées par le frai, si elles sont présentées dans l'année qui suivra l'application de la loi. Après ce délai elles seront au contraire soumises à un rabais de 1 p. 0/0 pour les pièces en argent et de 1/4 p. 0/0 pour celles en or, à raison de la perte de poids qu'elles auront subie par l'usage. (Comp. aussi art. 45 et 18 [1].)

Si en France, en Belgique et en Grèce, la loi est muette en ce qui concerne le frai, il n'en est pas de même en *Suisse*. La loi du 7 mai 1850 et celle du 22 décembre 1870 ont expressément envisagé le cas où les pièces nationales seraient tombées, par l'usure, au-dessous du poids courant. Elles distinguent, à cet égard, entre les espèces en *argent* et celles en *or*. En ce qui concerne les monnaies d'argent, la perte du frai est supportée entièrement par l'État. « Les pièces de monnaie suisse usées, dit l'article 13 de la loi de 1850, seront retirées de la circulation, refondues et remplacées par des neuves; les frais de ces opérations sont portées chaque fois au budget des dépenses [2]. » (Voyez aussi arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1852 [3].) Au contraire, le frai des monnaies d'or incombe au dernier porteur. D'après l'article 3 de la loi de 1870, « les pièces d'or dont le poids se trouvera, par suite de l'usure, au-dessous de la tolérance inférieure, ne seront plus considérées comme monnaie légale (et, par suite, ne seront plus acceptées dans les caisses publiques de la Confédération) [4]. »

En dehors des systèmes qui viennent d'être exposés, il en est deux autres qu'il faut signaler. Dans certains pays, en *Finlande* et aux *États-Unis*, l'usure des monnaies est, *suivant son importance*, tantôt à la charge de l'État, tantôt à la charge des particuliers. Ce n'est donc

1. D'après l'art. 15, tandis que les pièces des nations dont l'unité monétaire est identique à celle de la Grèce ont, dans ce pays, même valeur que les monnaies nationales et ne subissent aucun rabais, les pièces des autres nations n'ont de valeur qu'en proportion du métal précieux qu'elles contiennent d'après les bases de l'unité monétaire grecque, et elles encourent de plus, pour le frai, une moins-value de 1 p. 0/0 ou de 1/4 p. 0/0, selon qu'elles sont en argent ou en or. — Aux termes de l'art. 18, « le tarif de la livre anglaise, qui était en usage comme unité monétaire dans les îles Ioniennes, est calculé d'après sa relation avec la nouvelle unité monétaire, sans rabais pour l'usure pendant un an à partir de la mise en vigueur de la présente loi. Mais, après ce délai, il est assujetti au rabais de l'art. 15 ».

2. *Recueil officiel des lois de la Conféd. suisse*, I, 305.

3. *Recueil officiel des lois de la Conféd. suisse*, III, 177.

4. *Recueil officiel des lois de la Conféd. suisse*, X, 314.

plus, comme en Suisse, la seule nature du métal qui fixe la responsabilité du frai. « Les monnaies d'or [1] ayant perdu par l'usure plus de 1/2 p. 0/0 du poids légal, dit la loi finlandaise du 9 août 1877, ne pourront pas être imposées comme payement aux particuliers, mais les caisses de l'État les recevront pour leur valeur primitive, tant que la perte de poids ne dépassera pas 2 p. 0/0. [2] » Le système des États-Unis, quoique assez particulier, repose sur le même principe. L'article 14 de l'acte du 12 juin 1873 l'expose en ces termes : « Les monnaies d'or des États-Unis auront cours légal et force libératoire pour tous paiements, d'après leur valeur nominale, lorsqu'elles ne seront pas au-dessous du poids normal et de la limite de tolérance accordée pour chaque pièce par le présent acte. Lorsqu'elles seront descendues au-dessous de ce poids ou de cette tolérance, elles n'auront cours que pour une valeur légale réduite dans la même proportion; toutefois, toute pièce d'or des États-Unis qui n'aura pas subi, par l'effet de l'usure naturelle, une perte supérieure à 1/2 p. 0/0 de son poids légal après vingt années de circulation attestées par le millésime, ou une perte évaluée à proportion après une durée de circulation moindre, sera reçue au pair de sa valeur nominale dans les caisses des États-Unis, moyennant l'observation des règles que le secrétaire de la Trésorerie pourra prescrire pour garantir le gouvernement de toute pratique frauduleuse [3]. »

En *Allemagne* et en *Norvège*, on rencontre une théorie plus nette. Dans tous les cas et quel que soit le métal de la pièce, la perte du frai est subie par l'État [4]. Les lois allemandes du 5 décembre 1871 (§ 9) et du 9 juillet 1873 (art. 10) disent à ce sujet : « Les monnaies d'or qui auront été réduites par le frai au-dessous du poids courant seront refondues aux frais de l'Empire; ces monnaies seront toujours reçues à leur valeur pleine par toutes les caisses de l'Empire et des États confédérés. Les pièces de l'Empire en argent, nickel et cuivre, qui, par suite d'une circulation et d'une usure prolongées, auront notablement perdu de leur poids ou de leur netteté, seront encore acceptées dans les caisses de l'Empire et des divers États, mais elles seront retirées de la circulation pour le compte de l'Empire. » (Comp. Avis de la

1. En Finlande l'or est *seul* étalon.

2. Cette loi se trouve rapportée en français dans l'ouvrage suivant : *Le Grand-Duché de Finlande*, notice statistique par K. E. F. Ignatius. Helsingsfors, 1878. Voy. aussi *Ann. lég. étr.*, année 1880, p. 754.

3. *Ann. lég. étr.*, année 1874, p. 500. Pour les monnaies d'argent, qui aux États-Unis étaient alors réduites au rôle de monnaie d'appoint, l'acte de 1873 (art. 15) semble leur donner cours légal d'après leur valeur nominale sans se préoccuper de leur usure. — Sur le frai des monnaies aux États-Unis, voy. encore *Bull. de stat. et de lég. comp. du min. des fin.*, 1887, I, p. 119.

4. C'est aussi, nous l'avons vu, le système qui paraît être celui de la Grèce.

chancellerie allemande du 9 mai 1876 [1]). La loi norvégienne du 17 avril 1875 n'est pas moins précise : « Article 11. La monnaie d'or cessera d'avoir cours forcé vis-à-vis de tout autre que le Trésor public, lorsqu'elle aura perdu par l'usure 1/2 p. 0/0 du poids fixé par l'article 2, et la petite monnaie lorsque l'empreinte en sera effacée par l'usure. La monnaie d'or versée dans les caisses de la Banque y sera pesée pièce par pièce, et les pièces qui seront trouvées avoir perdu plus de 1/2 p. 0/0 de leur poids légal seront envoyées au Trésor public pour y être changées. — Article 13. Toute monnaie qui n'a plus cours forcé vis-à-vis de tout le monde ne doit pas être remise en circulation quand elle aura été versée dans les caisses publiques désignées par le roi pour garder cette monnaie usée. Il en sera de même de la monnaie d'argent frappée à l'avenir lorsqu'elle pèsera 4 p. 0/0 ou plus au-dessous du vrai poids. Les monnaies retirées par le Trésor conformément à cet article seront fondues. »

IV. Il n'était pas sans utilité de passer ainsi en revue les législations intérieures des principaux États, et en particulier celles des cinq pays alliés. Leur diversité explique en effet pourquoi chacun des traités de 1865, de 1878 et de 1885 s'est occupé de la question du frai. En s'unissant au point de vue monétaire, les États latins ne pouvaient laisser subsister les divergences qui, à cet égard, les séparaient; il leur fallait établir des règles uniformes. Ces règles se trouvent aujourd'hui consacrées par les articles 2, § 2; 3, § 4; 4, § 2 de la convention du 6 novembre 1885; elles se résument dans les trois propositions suivantes, dont chacune correspond à un type de monnaies différent :

1° En ce qui concerne les espèces d'or, la perte causée par le frai est, dans chaque État, à la charge du dernier détenteur. Les particuliers, porteurs de monnaies de l'Union frayées, ne peuvent pas livrer ces pièces aux caisses publiques, ils restent ainsi responsables de l'usure. « Les gouvernements contractants, déclare l'article 2, § 2, admettront sans distinction dans leurs caisses publiques les pièces d'or fabriquées, sous les conditions déterminées au § 1, dans l'un ou l'autre des cinq États, sous réserve, toutefois, d'exclure les pièces dont le poids aurait été réduit par le frai de 1/2 p. 0/0 au-dessous des tolérances indiquées plus haut ou dont les empreintes auraient disparu. »

2° Il en est autrement pour les monnaies divisionnaires en argent. Le frai de ces pièces est supporté, non plus par les particuliers, mais par l'État qui les a mises en circulation. D'après l'article 4, § 2, « les gouvernements qui les ont frappées sont tenus de les refondre, lorsqu'elles sont réduites par le frai de 5 p. 0/0 au-dessous des tolérances légales ou lorsque leurs empreintes ont disparu. »

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1878, *Livre jaune*, p. 121 et 122.

3° Les règles relatives aux écus de 5 francs en argent sont plus compliquées. La détérioration de ces monnaies est, suivant les cas, à la charge des particuliers ou à la charge de l'État, et dans cette dernière hypothèse l'État qui subit l'usure est tantôt celui qui les a émises, tantôt celui qui les a dans ses caisses. En principe, les particuliers, porteurs d'écus usés, peuvent les imposer aux caisses publiques de l'un quelconque des pays alliés. Mais l'État qui a émis ces pièces doit les reprendre des caisses publiques des autres États, « si leur poids est réduit par le frai de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance légale ». Il peut, au contraire, les y laisser, lorsque leurs empreintes sont effacées. Dans le premier cas, le frai est donc supporté par l'État *émetteur;* dans le second, il est subi par l'État *qui a les écus dans ses caisses.* La perte résultant du frai peut encore incomber aux particuliers. L'État qui retire des caisses publiques de ses coassociés les vieux écus qu'il a émis n'est pas en effet tenu de les refondre, il est admis à les répandre dans sa circulation intérieure, et alors ces pièces sont régies uniquement par la législation interne du pays [1]. Or, celle-ci peut mettre l'usure à la charge des particuliers. A ce point de vue, encore, il était donc intéressant de connaître le droit spécial des différents États. Telle est la triple règle inscrite dans l'article 3 : « Les gouvernements contractants recevront réciproquement dans leurs caisses publiques les pièces d'argent de 5 francs. Chacun des États alliés s'engage à reprendre des caisses publiques des autres États les pièces d'argent de 5 francs dont le poids aurait été réduit par le frai de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance légale, pourvu qu'elles n'aient pas été frauduleusement altérées ou que les empreintes n'aient pas disparu. »

Ce système relatif aux pièces de 5 francs est une innovation du traité de 1885. Les conventions de 1865 et de 1878 avaient assimilé complètement les écus d'argent aux monnaies d'or et par suite mis à la charge des particuliers la détérioration de ces écus résultant soit d'une réduction de poids, soit d'une disparition des empreintes. C'est à l'instigation de l'Italie, et par un motif de pure opportunité, qu'une pareille modification a été introduite. « En 1865, déclarait M. Ellena, l'argent faisait prime : on pouvait donc sans inconvénient négliger le

1. Ce point n'est pas douteux, il résulte des discussions qui se sont produites lors de la conférence de 1885. La Suisse avait demandé que les pièces usées, ainsi que celles dont les empreintes auraient disparu, ne fussent pas remises en circulation par les caisses publiques, ni par les banques d'émission des États auxquels ces pièces auraient été reversées. La France s'est opposée à l'insertion de ce principe dans le traité : « Le retrait des pièces usées par le frai, a dit notre délégué, ou leur remise dans la circulation de l'État qui les a frappées est une question d'administration intérieure. » (*Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 112.)

frai et faire supporter par le dernier porteur la perte légère résultant de cette cause particulière de dépréciation... Aujourd'hui, la situation respective des deux métaux est absolument renversée. En cet état des choses, il ne serait pas correct de laisser les pièces insuffisantes en poids à la charge du dernier porteur, car celui-ci, forcé de rester détenteur d'une pièce n'ayant plus que sa valeur de lingot, se trouverait avoir à supporter, non pas seulement la perte accidentelle et relativement légère causée par le frai, mais encore la perte bien autrement sérieuse résultant de la dépréciation du métal blanc; il perdrait non pas 1 p. 0/0 mais 21 ou 22 p. 0/0. » De plus, ajouta-t-il, « la conséquence du refus par l'État de reprendre et de refondre les pièces altérées par l'usure ne pourrait être que d'accroître encore l'avilissement des pièces de 5 francs en argent [1] ».

V. Si, en 1885, le frai des écus fut imposé à l'État, moins à cause de la perte résultant du frai lui-même qu'en raison de la dépréciation du métal argent, la question de principe touchant la charge de l'usure n'a pas cependant été négligée par les plénipotentiaires. Les délégués suisses proposèrent, en effet, de faire subir, *d'une manière complète*, à l'État émetteur, le frai de *toutes* les monnaies. « Les gouvernements contractants, disaient-ils le 20 juillet 1885, recevront réciproquement dans leurs caisses publiques les pièces d'argent de 5 francs. Toutefois, ces pièces devront être reprises par les gouvernements qui les auront émises, et échangées par eux contre une égale valeur de monnaie courante en pièces d'or au-dessus de 5 francs ou en écus de 5 francs d'argent de poids normal, lorsqu'elles seront réduites par le frai de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance, *ou lorsque leurs empreintes auront disparu : dans ce cas, elles ne pourront plus être mises en circulation* [2]. » Les mêmes règles, ajoutaient-ils le 22 octobre, devront être étendues aux monnaies d'or [3]. Mais ces propositions furent repoussées par une double raison : 1° l'or n'étant pas comme l'argent un métal déprécié, il n'est pas utile d'appliquer le même système aux écus d'argent et aux monnaies d'or altérés par l'usure (M. Ellena, délégué d'Italie [4]); 2° la refonte des pièces usées ou leur remise dans la circulation de l'État qui les a frappées étant une question d'administration intérieure, il ne convient pas de la trancher dans un engagement international (M. de Liron d'Airoles, délégué français [5]). Déjà, d'ailleurs, en 1874 et

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 11.
2. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 12 et aussi p. 112.
3. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 182-184. Il est bon de remarquer que la Suisse a peu frappé.
4. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 184.
5. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 112. La commission chargée par la conférence d'étudier la question du frai est arrivée à la même

en 1878, la question de principe avait été envisagée. Le système du frai à la charge du dernier porteur avait été énergiquement soutenu par M. Feer-Herzog [1]; et, en réalité, c'est à cette théorie que les plénipotentiaires de 1885 ont donné la préférence. Ils ont, sans doute, admis la responsabilité de l'État émetteur en ce qui touche les espèces d'argent; mais, à l'égard de celles-ci, nous l'avons vu, ils n'avaient pas la liberté de leurs allures : la dépréciation du métal blanc était trop grande pour la faire subir aux particuliers. C'était seulement vis-à-vis de la monnaie d'or qu'ils pouvaient indiquer leur véritable opinion. Or, pour elle, qu'ont-ils décidé? Ils ont mis le frai à la charge du dernier porteur.

VI. Ont-ils eu raison d'agir ainsi? La question de savoir si l'usure des monnaies doit être subie par l'État qui les frappe ou par les particuliers qui les détiennent est excessivement délicate, et chacune des deux thèses peut alléguer en sa faveur de sérieux arguments. Les partisans de la responsabilité du porteur de la pièce invoquent une raison de principe et une raison d'utilité. La monnaie, font-ils remarquer tout d'abord, a été créée dans l'intérêt des citoyens pour faciliter les échanges qui s'établissent entre eux; ne faut-il pas en conclure qu'à eux seuls doit incomber la charge de son entretien? *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet*. Le bon état de conservation des monnaies pendant un temps très prolongé sera du reste, de cette façon, beaucoup mieux assuré. Les particuliers, devant subir le frai des pièces, seront amenés à prendre grand soin de celles-ci; ils chercheront à les conserver intactes le plus longtemps possible. Les adversaires de cette théorie raisonnent tout autrement. Sans doute, la monnaie a été établie dans l'intérêt des citoyens; elle s'use au profit de tout le monde; mais est-ce une raison pour en faire supporter le frai à quelques-uns seulement de ceux qui s'en servent, aux derniers porteurs? Est-il juste qu'un seul individu soit responsable des détériorations d'une pièce que peut-être il n'avait jamais touchée et qui, avant lui, a passé par mille autres mains? Mettre l'usure à la charge des particuliers, ce serait parfait, s'il était possible de répartir la perte entre les détenteurs successifs d'une même pièce de monnaie. Cela se peut-il? Poser la question, c'est la résoudre. Du moment qu'il n'en peut être ainsi,

conclusion. Suivant elle, chaque État qui retire des vieux écus des caisses de ses coassociés, doit avoir toute liberté d'user de ses droits vis-à-vis de ses nationaux, c'est-à-dire de faire rentrer ces pièces dans la circulation intérieure. La refonte ou la vente des monnaies usées entraînerait à sa charge une dépense beaucoup trop forte : celle-ci, en cas de refonte, serait d'environ 2.600.000 francs par milliard. (*Livre jaune*, p. 55.)

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1874 *et de* 1878, *Livre jaune*, 1874, p. 66; 1878, p. 117.

n'est-il pas plus équitable et aussi plus rationnel de mettre l'entretien des valeurs à la charge de l'État? De la sorte, la perte ne sera plus subie exclusivement par ceux que le hasard fait détenteurs des pièces usées, elle le sera par tout le monde, par tous ceux qui se servent de la monnaie, et même elle sera répartie entre les citoyens proportionnellement à l'usage qu'ils en font. L'État, en effet, c'est tout le monde; et les dépenses que l'entretien de la monnaie lui imposera, seront, comme toutes les dépenses publiques, payées par les impôts, dont chaque particulier supporte une somme d'autant plus élevée qu'il est plus riche : or, plus on est riche, plus on use d'argent. Ne voit-on pas, d'ailleurs, à quelles conséquences conduit le système opposé? Il est un fait dont ses partisans ne tiennent pas assez compte, c'est qu'en pratique le public ne prend aucune attention à l'usure des monnaies [1]. Jamais les particuliers ne rejetteront une pièce sous prétexte qu'elle est frayée; la plupart savent-ils seulement ce que c'est que le frai? Pour eux, un morceau d'argent de 37 millimètres de diamètre est un écu de 5 francs et il conservera toujours cette valeur, aussi usé soit-il. Ils n'auront quelque idée du frai que lorsque, présentant à une caisse publique une monnaie détériorée, ils se la verront refusée. Alors, que se passera-t-il? Celui à qui l'État aura refusé une pièce de monnaie la présentera aussitôt à l'un quelconque de ses concitoyens qui ne se fera pas faute de l'accepter, et ainsi la circulation sera toujours encombrée de vieilles espèces absolument usées! Mais cette conséquence est-elle nécessaire? Il est un moyen de l'éviter. C'est d'obliger les caisses publiques, et même toute personne, à couper les pièces usées qui leur seront offertes. Un pareil système serait-il toutefois bien pratique? Cela est douteux. Il existe en Angleterre, et on sait comment il fonctionne! En fait, les caisses publiques seules en feront usage; bien rares seront les particuliers qui, à tout instant de leur existence, porteront sur eux balance et couperet pour peser et cisailler les pièces qu'ils recevront [2]. Mais supposons qu'il n'en soit pas ainsi. Un autre inconvénient, non moins grave, apparaîtrait aussitôt. Si chacun devait couper les pièces frayées et les coupait effec-

1. C'est assez dire que la mise du frai à la charge des particuliers ne garantirait peut-être pas le bon état de conservation des espèces monnayées.

2. Le coupage des monnaies donnera encore lieu à d'autres difficultés. Lorsque dans un pays certaines monnaies étrangères ont le droit de circuler, les particuliers et les caisses publiques de ce pays pourront-ils couper indifféremment toutes ces monnaies? ou ne pourront-ils cisailler que les pièces nationales? En nous plaçant au point de vue de l'Union latine, dont le but a été de mettre au même rang les espèces des cinq États, la première solution, croyons-nous, est seule logique. Ce n'est pas elle, cependant, que la pratique observe. La loi suisse de 1850 n'a adopté la méthode anglaise du coupage que pour la monnaie d'or *nationale*. (Voir *Conf. mon. de l'Union latine de* 1878, *Livre jaune*, p. 116.)

tivement, la circulation monétaire se réduirait bien vite aux seules monnaies à poids plein. Dès qu'une pièce aurait perdu son poids normal, personne ne voudrait plus l'accepter, craignant toujours qu'entre ses mains elle ne devienne frayée et ne lui reste pour compte à sa seule valeur de lingot. Sans doute, ce danger n'existera guère pour les pièces nationales, car, tant qu'elles n'ont pas atteint la limite du frai, elles ont cours légal et obligatoire; il sera très réel au contraire pour les pièces de l'Union, dans les pays où, comme en France, elles n'ont point cours légal. Rien de tout cela ne se produira si le frai est supporté par l'État. Les caisses publiques devant accepter et refondre les espèces frayées, la circulation sera facilement débarrassée de toutes les pièces défectueuses et les particuliers n'hésiteront plus à mettre dans le commerce les monnaies au-dessous du poids plein. Le système qui laisse le frai à la charge de l'État émetteur est donc tout ensemble plus rationnel et plus pratique.

VII. Une pareille doctrine doit-elle toutefois être appliquée d'une façon absolue?

Lorsque la circulation d'un pays se compose exclusivement d'espèces nationales ne servant point à l'étranger, il est juste que l'État, *qui a frappé ces pièces*, réponde de leur frai. Ce sont ses habitants qui ont usé ses monnaies; c'est à l'État, qui les représente, d'en subir l'entretien. La perte qu'il souffrira de ce fait a sa cause en effet dans un service national; et, de la sorte, tous ceux qui auront fait un usage quelconque des valeurs métalliques en subiront les conséquences.

VIII. Mais la situation n'est-elle pas différente pour les pays engagés dans les liens d'une confédération monétaire?

Quand plusieurs États s'unissent, leurs territoires respectifs ne forment plus, au point de vue monétaire, qu'un seul territoire, le territoire de l'Union, et leurs monnaies particulières se fondent pour ainsi dire en une monnaie unique qui devient la monnaie de l'Union. Les espèces émises par l'un quelconque des États unis n'ont pas cours uniquement dans cet État, elles circulent encore dans les autres pays alliés. Les pièces s'usent dans tout le territoire de l'Union : c'est, en conséquence, l'Union tout entière qui doit en subir le frai. Tel est le principe, qui à notre avis domine la matière; il est incontestable, car sa base est la justice même.

Son application toutefois ne laisse pas que d'être délicate. Comment répartir l'usure entre les divers pays de l'Union?

Le résultat à atteindre apparaît du premier coup. Chaque État doit supporter le frai de toutes les pièces qu'il a usées, mais il ne doit subir que le frai des pièces qu'il a usées. Le difficile est de déterminer les moyens d'arriver à ce résultat. A cet égard, deux procédés ont été indiqués.

Le premier repose sur les données suivantes. Un pays use d'autant plus de monnaies qu'il en circule davantage sur son territoire. Or, la circulation monétaire d'un État déterminé est plus ou moins active suivant que la population de cet État est plus ou moins considérable. Par suite, c'est le chiffre de la population de chaque pays qui doit déterminer la quantité de pièces usées dont celui-ci aura la responsabilité. Un pareil expédient n'a rien que d'équitable : la charge du frai sera, pour chaque État, en raison directe de l'usage qu'il aura fait des pièces de l'Union. Il est également très pratique. A certaines époques déterminées, au 1er janvier de chaque année par exemple, les pays de l'Union évalueront séparément le nombre des monnaies usées versées pendant l'année précédente dans leurs caisses publiques, et, réunissant ces différents comptes en un seul qui sera le compte d'usure de l'Union, ils en diviseront le chiffre proportionnellement à leur population respective. Le résultat de cette division donnera la quantité de pièces frayées dont chaque État aura à subir l'entretien.

C'est un système analogue que les délégués de la Belgique, MM. Pirmez et Sainctelette, avaient présenté aux conférences de 1878 et de 1885. Partant de l'idée que l'usure des monnaies de l'Union doit être répartie entre les États suivant l'usage que chacun d'eux en a fait, ils demandaient qu'il fût constitué dans l'Union un fonds commun, qui aurait à subir les frais du retrait des pièces usées et dans lequel chaque pays interviendrait en raison de sa circulation présumée. La population servirait de base à la répartition de la contribution à ce fonds commun. Il y aurait aussi à tenir compte du millésime inscrit sur les monnaies pour déterminer le temps pendant lequel les pièces ont circulé dans chaque pays [1].

Le second moyen de résoudre la question du frai de l'Union latine est plus simple; peut-être même se rapproche-t-il davantage de la réalité des faits [2]. Il prend la circulation monétaire de chaque pays *telle qu'elle est*. La nécessité d'une entente entre les divers États pour faire, à des époques fixes, le compte général de l'usure, devient inutile; chacun pourra choisir, à son gré, le moment le plus opportun pour refondre les monnaies usées sur son territoire et subir ainsi la perte du frai. Quand nous parlons d'envisager la circulation monétaire de chaque État, telle qu'elle est, nous ne prétendons pas cependant déterminer, d'une manière précise, la quantité de monnaies

1. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1878 *et de* 1885, *Livre jaune*, 1878, p. 116; 1885, p. 56. — Voir aussi le rapport, cité plus haut, de M. Pirmez à la chambre belge des représentants.

2. A population égale, l'usure des monnaies métalliques est moindre dans les pays qui font un grand usage de monnaie fiduciaire.

défectueuses qui passent par les mains des particuliers de cet État et dont celui-ci supportera l'usure. La chose serait impossible. Nous considérons seulement les monnaies frayées entrant naturellement dans les caisses publiques du pays. Les États de l'Union subiront, définitivement et sans aucun recours, le frai des pièces recueillies dans leurs caisses. De la sorte, chaque pays répondra des monnaies qui se seront usées sur son territoire; car, et c'est là un fait d'expérience dont la vérité n'est guère contestable, les valeurs détériorées qui existent dans un pays vont en général se déverser dans les caisses publiques, lorsque, comme nous le supposons, celles-ci sont obligées de les accepter. N'aura-t-il cependant que la responsabilité de celles-là? Ne recevra-t-il pas encore des monnaies usées *exclusivement* par l'un quelconque de ses voisins? Sans doute, les caisses d'un pays déterminé recueilleront parfois des pièces dépréciées dont les particuliers d'une nation voisine se seront déjà servis. Mais ces monnaies ne leur arriveront presque jamais directement. Introduites à la suite d'exportations de marchandises, elles séjourneront toujours quelque temps sur son propre territoire et contribueront ainsi, dans une certaine mesure, au service national. L'usure dont elles seront atteintes ne sera donc pas entièrement causée par leur usage à l'étranger. Les relations du commerce, en établissant entre les pays de l'Union latine un échange continuel de monnaies, rendront d'ailleurs ce danger fort peu sensible. Au surplus, pour éviter qu'un État ne se débarrassât de ses pièces frayées en les versant dans les caisses publiques de ses associés, on pourrait autoriser celles-ci à refuser les monnaies *usées* que le Trésor public du pays voisin viendrait directement leur offrir.

IX. Telles sont, avec leurs avantages et leurs inconvénients, les combinaisons que nous croyons devoir proposer. Nous repoussons ainsi le système d'après lequel, dans une union monétaire, chaque État doit supporter le frai des pièces qu'il a frappées. Ce système, qui a été admis en 1885, du moins pour les monnaies d'argent, conduit en effet à deux conséquences dont le seul énoncé indique toute l'injustice : 1° l'État de l'Union qui a fait frapper des monnaies répondra du frai que ces monnaies auront subi, non seulement par leur circulation sur son propre territoire, mais encore par celle sur le territoire de ses coassociés; 2° l'État de l'Union qui n'a émis aucune monnaie et qui, par suite, s'est servi uniquement des pièces fabriquées par les autres pays alliés, ne supportera aucune part dans la perte du frai. M. Pirmez, dans son rapport de 1879 au Parlement belge [1], indiquait déjà ces résultats; il s'élevait alors en termes excel-

1. Voir supra, *loc. cit.*

lents contre leur iniquité : « Si, disait-il, dans une union monétaire, l'émission des monnaies devait engendrer l'obligation de les retirer après qu'elles ont perdu de leur poids, la charge s'attacherait à une circonstance absolument étrangère au service rendu ; l'État aux hôtels de monnaies duquel on se serait adressé pour convertir les lingots en espèces, serait injustement grevé du frai de la circulation des pays où le monnayage est nul, ou proportionnellement moins actif. » Et ces observations que M. Pirmez formulait ainsi il y a tantôt dix ans n'ont pas un caractère purement théorique, elles sont basées sur les enseignements même de la pratique. Jamais, en effet, dans leurs conventions, les pays de l'Union latine ne se sont obligés à émettre une quantité de monnaies proportionnelle à leur population. Le traité de 1885 a notamment déclaré la fabrication des pièces d'or absolument libre, et si, pour les espèces divisionnaires, il a fixé un contingent conforme à la population de chaque État, ce n'a été qu'un maximum qu'aucun d'eux n'était tenu d'atteindre [1]. En fait, d'ailleurs, les émissions des pays unis ont toujours été inégales. De 1865 à 1885, la France a frappé pour 625,466,380 francs d'écus de 5 francs en argent et la Belgique pour 350,497,720 francs, alors que la population de la France était presque huit fois supérieure à celle de la Belgique [2]. De même, pendant ces vingt années, la Suisse et la Belgique n'ont pas fabriqué une seule pièce d'or de 10 francs; tandis que l'Italie et la France, dont les populations sont entre elles comme 1 est à 2, en frappaient au contraire pour 230,930 francs et pour 146,883,530 francs. Bien plus, la Suisse n'a jamais émis que des pièces d'or de 20 francs (pour 5 millions de francs), et encore ne l'a-t-elle fait que depuis 1878 : jusque-là, elle se contentait d'user celles de ses coassociés. De 1865 à 1878, la fabrication des monnaies divisionnaires dans chacun des États de l'Union n'a pas davantage suivi le chiffre de leur population. La Belgique et la Grèce épuisaient entièrement leur contingent proportionnel ; au contraire, la France, l'Italie et la Suisse restaient en deçà pour des sommes respectives de 9,819,680 francs, de 12,000,000 de francs et de 2,500,000 francs [3].

Si chaque État frappait ses monnaies proportionnellement au nom-

1. Depuis 1878, la frappe des pièces de 5 francs en or et des pièces de 5 francs en argent était suspendue, mais, avant qu'il n'en fût ainsi, leur fabrication était libre.

2. La population présumée de ces pays, au 31 décembre 1879, était de 39.820.268 h. pour la France et de 5.237,536 h. pour la Belgique. (*Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Archiv. diplom.*, 1867, II, p. 574.)

3. Les tableaux de fabrication des diverses monnaies dans les États de l'Union latine de 1865 à 1878 et de 1865 à 1885 sont reproduits dans les *Livres jaunes* de 1878, p. 60-62, et de 1885, p. 133-136.

bre de ses habitants [1], la théorie qui met le frai à la charge de l'État émetteur des pièces usées serait-elle par hasard plus légitime? Ses inconvénients diminueraient certainement : les États contribuant, pour des parts proportionnelles, à la circulation générale de l'Union, la part de perte que chacun subirait en reprenant les monnaies usées par lui émises serait moins inégale. Ils ne disparaîtraient pas. Pour que le frai fût supporté par les divers pays d'une façon réellement équitable, il ne suffirait pas que, dans chacun d'eux, la frappe des pièces fût en relation directe avec la population, il faudrait encore que l'usure des monnaies fût proportionnelle à la frappe; or, dans la réalité des choses, cela n'est évidemment pas possible. Les espèces des divers gouvernements ne s'useront pas avec une égale rapidité. Toujours celles d'un État s'abîmeront plus vite que celles d'un autre, soit que leur fabrication soit inférieure, soit que leur circulation ait été, en fait, plus active. Avec ce système, quoi qu'on fasse, le frai ne sera donc jamais réparti équitablement entre les nations.

C'est pour ces raisons qu'en 1874 et en 1878 M. Feer-Herzog avait proposé à la conférence de mettre le frai de toutes les monnaies, d'or ou d'argent, à la charge des particuliers [2]. Les monnaies de l'Union, disait-il, étant essentiellement cosmopolites, voyageant sans cesse, et l'État qui les frappe se contentant de percevoir les frais du monnayage, sans réaliser aucun profit ou seigneuriage, le droit strict nous semble être de mettre l'usure à la charge du porteur. Ainsi, suivant le délégué de la Suisse, il était injuste de faire subir par un État le frai des pièces qu'il a fabriquées, mais qu'il n'a pas usées, et dont les pays alliés se sont seuls servis. Nous sommes, sur ce point, absolument d'accord avec lui; mais est-il plus juste d'imposer la perte au citoyen qui, dans un des pays unis, détient accidentellement une pièce usée, alors que l'usure dont cette monnaie est atteinte est due aux nationaux d'autres États? Nous ne l'avons point pensé. L'avis de M. Feer-Herzog ne saurait nous faire revenir sur notre opinion.

Nous arrivons, en résumé, à cette conclusion : en mettant à la charge de l'État émetteur le frai des monnaies d'argent [3], et à la charge du particulier dernier détenteur celui des monnaies d'or, la

1. Un pareil système serait-il conforme aux principes de l'économie politique? C'est une autre question. En pratique, les hôtels des monnaies frappent plus ou moins suivant le nombre plus ou moins considérable de lingots que les particuliers leur apportent.

2. Voir *Livres jaunes*, 1874, p. 66, 1878, p. 117. — Voir aussi rapport précité de M. Pirmez au parlement belge.

3. Nous faisons ici abstraction des nuances qui différencient le régime des écus de 5 francs de celui des pièces divisionnaires et que nous avons indiquées avec les détails nécessaires.

convention monétaire de 1885 a adopté un système injuste et contraire à l'idée d'union. L'*union* que son article 1er établissait entre les cinq États latins « pour ce qui regarde le titre, le poids, le diamètre et le cours de leurs monnaies » a donc été plus apparente que réelle.

X. Les pays allemands et les pays scandinaves, en s'unissant en 1857 et en 1873-1875-1881, ont-ils davantage tiré de l'idée d'*union* toutes les conséquences qu'elle comportait?

Le traité du 24 janvier 1857 [1] qui avait uni au point de vue monétaire l'empire d'Autriche et les États allemands du Zollverein créait un système de monnaie commun à ces différents pays. Ces monnaies communes, dites d'association, qui dans chaque État étaient frappées à l'effigie du souverain (art. 10, 18), comprenaient des pièces d'argent de bon aloi (simple thaler et double thaler [2]), des pièces d'or (couronne et demi-couronne [3]) et des pièces de billon en argent ou en cuivre. Les espèces d'argent avaient le cours légal le plus absolu sur toute l'étendue des États contractants (art. 8); celles de billon n'étaient obligatoires que jusqu'à concurrence d'une certaine somme (art. 14); les monnaies d'or, qui constituaient une monnaie exceptionnelle, l'étalon d'argent étant le système des pays alliés, ne possédaient pas la force légale. « La valeur en argent des pièces d'association en or, disait l'article 18, est purement et simplement déterminée par le rapport de l'offre à la demande. Elles n'auront pas par conséquent le caractère d'un moyen de payement équivalent à la monnaie d'argent légale, et personne ne pourra être légalement obligé à les recevoir en cette qualité [4]. » Les monnaies d'argent et les monnaies d'or étaient aussi traitées différemment en ce qui concerne le frai. L'usure des pièces d'argent [5] et des pièces de billon était à la charge de l'État qui les avait émises.

1. Voyez le texte français de ce traité dans les *Annales du commerce extérieur*, Association allemande, législation commerciale, 1854-1869, nº 19, p. 45. — Ce traité de 1857 remplaçait, en l'élargissant, une précédente convention monétaire du 20 juillet 1838 qui liait les gouvernements du Zollverein, mais à laquelle l'Autriche était restée étrangère. (*Ann. du com. ext.*, nº 6, p. 102.)

2. Le simple thaler d'association valait 1 thaler en monnaie thaler, 1 1/2 florin en monnaie autrichienne, et 1 3/4 florin en monnaie de l'Allemagne méridionale; le double thaler valait respectivement 2 thalers, 3 florins et 3 1/2 florins (art. 8). Ces pièces équivalaient en monnaie française à 3 fr. 75 cent. et 7 fr. 50 cent.

3. La couronne et la demi-couronne valaient, en monnaie française, respectivement 35 francs et 17 fr. 50 cent.

4. Cependant les gouvernements pourront fixer, tous les six mois, un cours officiel réglé d'après la moyenne des cours de bourse dans les six mois précédents, cours auquel les monnaies d'or seront reçues dans les caisses publiques. (Voir *Ann. du com. ext.*, nº 19.)

5. La tolérance légale en moins ou en plus était, quant au poids, de 4 millièmes pour un thaler simple et de 3 millièmes pour un double (art. 10).

« Chaque État contractant, déclarait l'article 15, s'engage à faire rentrer peu à peu ses monnaies de billon en argent ou en cuivre pour la refonte, au cours auquel il les avait mises dans la circulation, lorsque, par suite d'une circulation et d'un usage prolongés l'empreinte en aura été effacée. » « L'obligation de recevoir dans les caisses de l'État, au cours légal, les pièces de bon aloi en argent et la monnaie de billon, ajoutait l'article 17, n'est pas applicable aux pièces trouées ou ayant perdu de leur poids légal autrement que par la circulation ordinaire; elle ne l'est pas non plus aux pièces fausses. » Le frai des espèces en or [1] était au contraire supporté par les particuliers : les caisses de chaque État ne devaient recevoir la monnaie d'or dépréciée de cet État et celle des autres États qu'à sa valeur de lingot; une fois venue dans ses caisses, elle ne pouvait plus être remise en circulation. L'article 20 de la convention était effectivement ainsi conçu : « Les États contractants ne s'obligent point à retirer, aux frais du trésor, les monnaies d'or d'association dépréciées par la circulation, l'usage, etc., ni à les recevoir dans leurs caisses à la valeur qu'elles avaient primitivement. Il est entendu que les prescriptions établies par un État en ce qui concerne la circulation desdites monnaies d'or sur son territoire, et notamment leur admission dans les caisses publiques, leur dépréciation, lors des payements auxdites caisses, par l'insuffisance de poids, et les frais de refonte, leur retrait, leur refonte, ainsi que les règlements de police à leur sujet sont applicables aux monnaies d'or analogues des autres États contractants. Les pièces d'or d'association au-dessous de la tolérance de poids qui auront été acceptées en payement par les caisses publiques, par les établissements sous l'autorité de l'État, et notamment par les institutions de crédit, par les banques, etc., ne pourront être remises en circulation par lesdites caisses et lesdits établissements. Quand elles y seront reçues, lesdites pièces pourront subir une dépréciation correspondante à l'insuffisance de poids, dépréciation qui, dans les payements aux caisses publiques, se calculera par millièmes de livre (50 milligrammes) manquant au poids normal de 1/45 ou de 1/90, avec l'addition de 1/2 p. 0/0 du cours de caisse pour frais de refonte. »

Les principes que les États allemands avaient consacrés en 1857 étaient donc ceux que les États latins devaient adopter plus tard en 1885. Ils sont ainsi susceptibles des mêmes critiques.

C'est un système tout différent que les États scandinaves avaient formulé dans leurs conventions de 1873, 1875 et 1881.

Le traité du 27 mai 1873 entre la Suède et le Danemark et celui du

1. La tolérance en plus ou en moins du poids droit ne pouvait pas excéder 2 1/2 millièmes par pièce, couronne ou demi-couronne (art. 19).

16 octobre 1875 relatif à l'accession du royaume de Norvège posaient les règles suivantes.

Les trois pays adoptaient un système monétaire commun, basé sur l'emploi de l'étalon unique d'or. Dans chacun d'eux, il était frappé des pièces d'or de 20 et 10 couronnes formant la monnaie principale du pays (art. 2, 3) et des pièces d'argent de 2 à 1 couronne, de 50, 40, 25 et 10 œre, constituant la monnaie divisionnaire de l'État (art. 5) [1]. La convention du 26 mars 1881 établissait en outre des pièces d'or de 5 couronnes (art. 1). Les pièces en or avaient réciproquement cours légal sur le territoire de chacun des trois royaumes (art. 9, conv. 1873-1875; art. 1, conv. 1881); celles en argent n'étaient obligatoires que dans la proportion d'une certaine somme : « Nul, dit l'article 10 (conv. 1873-1875), n'est tenu de recevoir en payement une quantité de monnaies divisionnaires supérieure à 20 couronnes en pièces de 1 et 2 couronnes, à 5 couronnes en petite monnaie d'argent. » A la différence du traité allemand de 1857, les conventions de l'Union scandinave, en ce qui concerne le frai, ne faisaient aucune distinction entre les monnaies d'or et les monnaies d'argent. Dans tous les cas, quel que fût le métal de la pièce, on peut dire qu'en principe l'usure était, non pas à la charge des particuliers, mais à la charge de l'État émetteur. C'est ce qui résulte avec netteté des articles 10 et 11 des conventions de 1873-1875 et des articles 4 et 5 de celle de 1881 : « Article 10. Les monnaies d'or cessent d'être un moyen de payement légal vis-à-vis des caisses de l'État lorsqu'elles ont perdu par l'usure plus de 2 p. 0/0, et vis-à-vis de tous autres lorsqu'elles ont perdu plus de 1/2 p. 0/0 du poids qu'elles doivent avoir d'après l'article 3 [2]. Les monnaies divisionnaires ne cessent d'être un moyen de payement légal vis-à-vis des caisses d'État que quand elles sont tellement usées qu'on ne peut reconnaître avec certitude pour le compte de quel État elles ont été frappées, et vis-à-vis de tous autres dès que leur empreinte a été effacée par l'usure. Les monnaies qui ont cessé d'être un moyen de payement légal envers qui que ce soit ne pourront plus être remises en circulation par les caisses d'État. Il en sera de même des monnaies d'argent pesant 4 p. 0/0 ou plus au-dessous du poids normal. Des dispositions particulières dans chaque État détermineront par quelles caisses

1. Il existait encore des pièces de billon en bronze de 5, 2 et 1 œre (art. 6).

2. D'après cet article 3, la monnaie d'or de 10 couronnes doit peser 4 gr. 4803, et celle de 20 couronnes 8 gr. 9606. Aux termes de l'art. 7, la tolérance de poids est de 0.0015 de frai pour les pièces de 20 couronnes et de 0.0020 pour celles de 10 couronnes. — La tolérance de poids pour les monnaies divisionnaires en argent est, par pièce, de 0.0030 et 0.0050 pour les monnaies de 2 et 1 couronne, et, par kilogramme, respectivement de 0.006, 0.010 et 0.015 pour celles de 50 et 40 œre, de 25 œre et de 10 œre (art. 7).

publiques ou par quelles autres personnes les monnaies usées devront être retirées. — Article 11. Chaque État devra fondre les monnaies revêtues de son empreinte qui ne pourront pas, d'après les dispositions précédentes, être remises en circulation par les caisses d'État. Dans chacun des États, toute personne aura le droit d'échanger sans limitation de quantité contre une valeur correspondante de monnaies de même espèce ayant cours, les monnaies qui, d'après l'article 10, ne sont plus un moyen de payement légal qu'à l'égard des caisses d'État. L'administration des finances de chaque État devra recevoir de l'administration des finances des autres États et remplacer par de la monnaie ayant cours toutes les monnaies effacées frappées à l'empreinte dudit État qui seront parvenues dans les caisses publiques de ces États et qui ne peuvent plus être remises en circulation aux termes de l'article 10. — Article 4. Les pièces de 5 couronnes cessent d'être un moyen de payement légal vis-à-vis des caisses d'État quand elles sont tellement usées qu'on ne peut plus savoir avec certitude pour le compte de quel État elles ont été frappées, et vis-à-vis de toutes personnes quand elles ont perdu 6 millièmes p. 0/0 de leur poids normal. — Article 5. Toutes les autres dispositions de la convention du 27 mai 1878 sont applicables aux pièces de 5 couronnes. »

Dans l'Union scandinave comme dans l'Union latine, l'État de l'Union qui a fait frapper des monnaies devait donc supporter l'usure qu'elles ont subie en circulant sur le territoire de ses alliés. Mais, à la différence de ce qui a lieu dans l'Union latine et aussi dans l'Union allemande, les particuliers n'avaient pas nécessairement à leur charge le frai des monnaies dont ils sont détenteurs. C'est une règle qu'il n'était pas inutile d'indiquer.

XI. Les principes adoptés par les États latins, dans la conférence de 1885, sont contraires à l'idée d'union à un second point de vue.

L'idée d'union, dans son sens juridique, implique en effet que les pièces des différents États seront soumises à un régime identique sur le territoire de chacun d'eux. Or, du moment que les écus d'argent de 5 francs dégradés par le frai et repris par l'État qui les a frappés ne doivent pas être refondus par celui-ci, mais peuvent être rejetés par lui dans sa circulation intérieure, un pareil résultat ne saurait être atteint. Ces pièces étant alors, quant au frai, exclusivement régies par le droit interne du pays qui les a émises, et ce droit intérieur n'étant pas le même dans tous les États alliés, il existera entre les écus de l'Union une réelle inégalité.

Cette inégalité apparaîtra sous un double rapport.

Tout d'abord, les pièces usées des différents pays ne seront pas traitées de la même façon dans un État déterminé. Ainsi, en France,

si l'on admet que le frai préjudicie au dernier porteur, les monnaies françaises dégradées par l'usure peuvent être refusées par les caisses publiques et laissées à la charge des particuliers, tandis qu'au contraire, conformément à l'article 3 du traité de 1885, les espèces belges, italiennes, suisses ou grecques seront, sans difficulté, reçues dans les caisses du gouvernement. L'égalité de traitement n'existera vraiment pour les écus de l'Union que dans les pays qui, comme la Suisse, ont une législation conforme aux principes de la convention monétaire.

La seconde conséquence produite par le système de la conférence n'est pas moins fâcheuse. Les monnaies d'un même État seront traitées différemment dans les divers pays de l'Union. Les pièces françaises qui sont usées et que le gouvernement aura remises en circulation sur son territoire seront, en France, à la charge du dernier détenteur; mais, si elles passent la frontière et s'infiltrent dans la circulation de l'une quelconque des autres nations alliées, leur frai cessera d'être supporté par les particuliers : le trésor du pays où elles se seront introduites devra les recevoir, sauf pour lui le droit de les rendre au gouvernement français.

Cet état de choses ne sera pas sans inconvénient pour la circulation monétaire de l'Union. Les particuliers des États qui laissent l'usure à la charge du porteur, voulant éviter la perte résultant du frai, exporteront à l'étranger les pièces calantes en poids dont ils seront détenteurs. Les monnaies usées se maintiendront ainsi indéfiniment dans toute l'étendue de l'Union, et, remarque curieuse à noter, la circulation imparfaite de chaque pays se composera bien moins de pièces nationales que de pièces étrangères. Ces exportations réciproques des espèces nationales pourront encore amener entre les nations alliées une nouvelle inégalité. Si l'un des pays de l'Union se trouve, plus que les autres, en rapports d'affaires, comme vendeur, avec ses coassociés, il recevra sur son territoire une plus grande quantité de pièces frayées : la circulation métallique sera chez lui tout particulièrement défectueuse. Et de pareils résultats ne sont pas purement imaginaires. Certes, l'État qui reprend des caisses publiques de ses cocontractants les monnaies usées qu'il a émises ne peut les répandre que dans sa propre circulation intérieure; mais il lui est matériellement impossible d'obliger ses nationaux à les y laisser : les pièces frayées, comme celles de bon poids, s'infiltreront évidemment dans toute l'étendue de l'Union. Seules, parmi les monnaies de l'Union, celles de la Suisse disparaîtront de la circulation, dès qu'elles seront usées; puisque, dans ce pays, une loi du 7 mai 1850 force le gouvernement à les refondre aussitôt.

Ces conséquences n'eussent pas existé si la conférence de 1885, sans s'arrêter aux observations de la France, avait admis la proposition des délégués de la Suisse et empêché les pièces usées ou détériorées d'être remises en circulation par l'État auquel elles avaient été reversées.

PAUL FAUCHILLE,
Membre du Groupe de droit public et privé.

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES SUCRES.

Huit ou dix conférences se sont réunies à Paris ou à Londres depuis 1864 dans le but de régler la question dite *des primes sucrières*. La plus récente vient de clore ses séances, et elle semble avoir fait, comme ses devancières, plus de bruit que de besogne utile. Il s'agit en principe de mettre un terme à l'habitude prise par la plupart des pays producteurs de sucre, d'accorder des primes de sortie ou *drawbacks* aux produits fabriqués ou raffinés chez eux afin d'en abaisser le prix de vente et de faciliter ainsi à leurs industriels la concurrence sur les marchés étrangers. Les droits de douane ont pour but de protéger un produit sur le marché intérieur; la prime réussit à le soutenir sur le marché extérieur. Au fond le principe est pareil : ce sont là deux faces d'une même question de protection économique.

Dans la pratique, le système des primes affecte des formes très variées. En ce qui concerne le sucre, voici quelques indications sommaires. L'Allemagne a depuis longtemps déjà établi l'impôt sur la matière première, la betterave, d'après une évaluation approximative du rendement qui laisse une large marge aux bonis de fabrication. A l'exportation, elle donne un drawback qui peut aller jusqu'à 21 marks 50 pfennigs (27 francs) par 100 kilogrammes (10 mks 65 pf. ou 13 fr. 35 cent., à partir du 1er août 1888, mais le droit d'accise est réduit de 1 mk. 70 pf. à 0 mk. 80 pf.) Si nous supposons un rendement net de 10 p. 0/0 [1], 100 kilogrammes de sucre pur paieront à dater de cette année 10 francs de droits, et recevront à la sortie 13 fr. 35 cent., la prime sera encore considérable; sous le régime actuel, elle atteindrait près de 6 francs, non compris les avantages accessoires.

En Autriche-Hongrie, le système est plus compliqué; la taxe est assise sur la capacité des vases qui reçoivent les betteraves au premier degré de la fabrication, multipliée par le nombre de chargements quotidiens. On inscrit à la charge du fabricant une quantité de sucre calculée sur la base d'un rendement théorique également inférieur à la réalité. Un drawback de 11 flor. 55 kr. (28 fr. 60 cent.) est accordé à la sortie, et donne une forte prime aux bonis [2]. Le gouvernement autrichien se dispose d'ailleurs, lui aussi, à

1. Cette proportion est très inférieure à la vérité. V. *Bull. de stat. du Minist. des fin.*, 1887, II, 96.

2. A plusieurs reprises, le trésor a restitué dans l'année aux exportateurs une somme supérieure au chiffre total de l'impôt perçu. V. *Bull. de statist. du Min. des fin.*, 1887, II, 543.

modifier ce système, à partir du 1er août prochain, sur la base de l'exercice des fabriques, mais dans ce cas il accordera des primes directes à l'exportation, à raison de 6 francs par 100 kilogrammes de sucre pur.

En Belgique, l'impôt est perçu sur le volume des jus saccharins combiné avec leur densité. On met à la charge du fabricant 1,500 grammes de sucre brut par 100 litres de jus et par degré du densimètre; il paie sur cette base une taxe de 45 francs par 100 kilogrammes. Bien entendu, il tire de ses jus beaucoup plus de 1,500 grammes de produit par unité [1], et le surplus reste exempt. Le drawback à l'exportation s'élevant à 51 fr. 13 cent. par 100 kilogrammes sur le sucre en pains, la prime peut atteindre une forte proportion. La Belgique se refuse d'ailleurs énergiquement à établir chez elle l'exercice, et propose pour abolir la prime, ou plutôt pour l'amoindrir, de diminuer ses taxes et de porter la base de prise en charge à 1,700 grammes par unité, ce qui laisserait encore une certaine marge à l'exportateur.

En Danemark, les droits sont faibles, le drawback peu élevé, mais l'administration paie aux exportateurs une prime franche de 102 kr. 60 œr. par 1,000 livres (28 fr. 40 cent. par 100 kilogrammes) de sucre raffiné. D'ailleurs ce pays exporte fort peu.

Les Pays-Bas pratiquent un système qui se rapproche beaucoup de celui de la Belgique. L'impôt est fixé d'après le volume et la densité des jus, à raison de 1,450 grammes de *sucre raffiné* par hectolitre et par degré. Cette base, établie en 1867, est devenue beaucoup trop étroite par suite des progrès de la fabrication, et il en résulte une prime notable à la sortie.

La Russie a introduit chez elle l'exercice des fabriques; mais elle a donné pendant quelque temps une prime franche de 11 fr. 18 cent. par 100 kilogrammes de sucre fin exporté, qui subsiste encore pour la frontière d'Asie. Ensuite le gouvernement a autorisé la formation d'un syndicat des fabricants, qui haussa les prix sur le marché intérieur, et utilisa ce surcroît de bénéfice pour abaisser ses prix d'exportation. De cette manière les consommateurs russes payaient directement la prime de sortie.

L'Espagne et l'Italie accordent des primes indirectes, mais elles n'ont pu se faire une place sur le marché international; leur exportation est nulle; les colonies espagnoles en souffrent.

En France, le procédé de taxation assure au fabricant de sucre brut une prime indirecte importante. L'impôt est établi sur les betteraves mises en œuvre [2], d'après un rendement présumé qui reste bien inférieur à la réalité. Les bonis de fabrication sont donc considérables et en principe échappent à la taxe. Quant aux raffineurs, ils sont placés sous le régime de l'admission temporaire; le sucre brut qui entre chez eux ne paie aucun

1. On a constaté que le rendement pouvait dépasser 1,900 grammes (*Livres bleus*, commercial N° 3, 1888.)

2. Depuis 1885 seulement; le régime antérieur était beaucoup plus rigoureux et la production du sucre indigène en a souffert. Ajoutons que la loi du 4 juillet 1887, ayant élevé l'échelle des rendements, a diminué en proportion les bonis de fabrication. (V. *Bull. Ministère des finances*, juillet 1887.) En outre, la loi récente de M. Peytral a frappé d'une taxe spéciale de 20 francs par 100 kilogrammes ces mêmes bonis, d'où une double réduction pour le fabricant.

droit, il n'y a par suite à la sortie ni restitution, ni prime en argent. Mais l'évaluation polarimétrique de la teneur des sucres bruts en sucre fin laisse un certain boni que le raffineur peut verser franc de droits dans la consommation intérienre. Bien entendu, il prélève l'impôt en égalisant les prix avec ceux du sucre taxé, et c'est là sa prime. Ces deux catégories d'avantages peuvent être réduites : en élevant le rendement présumé de la matière première; en réduisant les tolérances accordées aux raffineurs dans l'analyse des produits bruts; ou bien encore en soumettant leurs usines à l'exercice qui constate exactement les quantités produites; enfin en frappant d'un impôt spécial, comme nous le faisons en France, les bonis de fabrication.

Pour défendre leur agriculture et leur industrie contre les sucres primés, certains pays leur ont opposé des droits de douane. Dans ces conditions, sûrs du marché intérieur, aidés par les primes sur les marchés étrangers point ou mal protégés, les fabricants ont poussé à outrance la production du sucre de betterave. Les prix se sont avilis, et les colonies sucrières ont dû reculer devant cette concurrence. La betterave tend ainsi à étouffer la canne.

Examinons maintenant la situation spéciale de l'Angleterre.

Les principes économiques adoptés dans ce pays depuis 1845 lui interdisaient à la fois la protection douanière et la protection par les primes; l'Angleterre laissa donc son marché ouvert à tous les sucres sans distinction, et ils y affluèrent en masse.

Sous la concurrence des produits primés, la raffinerie britannique ne tarda guère à succomber; seules les fabriques de sucre brut indigène purent résister jusqu'à ces dernières années, mais divers pays venant à favoriser aussi l'exportation des produits inachevés, cette catégorie d'usines se trouva menacée à son tour. En outre, les colonies tropicales ne tardèrent pas à décliner, sous l'action de cette concurrence subventionnée, et la marine vit se réduire un des éléments principaux de son fret de retour. En revanche, le consommateur anglais profitait de la situation par la baisse de prix. On a calculé que le cadeau fait aux buveurs de thé britanniques par les gouvernements protectionnistes allait à plus de 50 millions par an [1].

En protégeant ses sucriers, l'Angleterre eût menti à ses principes et mécontenté la masse des consommateurs. Elle préféra essayer d'amener par la persuasion les divers pays à abandonner leur système de primes. D'où la série de conférences tenues de 1864 à 1888. De cette façon la fabrication anglaise se fût trouvée seule à seule avec ses concurrentes, et n'aurait pas eu grand'peine à les chasser à leur tour du marché britannique. On peut même dire que dans ce cas la prime se retournerait en quelque sorte contre les pays du continent, car la sucrerie anglaise, avec ses puissants capitaux, ses facilités spéciales, ses riches colonies, ses taxes

1. On est arrivé à payer le sucre fin 2 d. 1/2 la livre anglaise à Londres, moins de 0 fr. 65 cent. le kilogramme. (*Economist.*) La consommation totale du Royaume-Uni paraît s'être élevée de 447 mlns kilogrammes, en 1860, à 1,230 mlns kilogrammes, en 1887. (*Bull. du Min. des finances*, mai 1888.)

faibles [1], viendrait lutter avec avantage contre des industries en général lourdement grevées, moins bien partagées par la nature, et souvent découvertes par les traités de commerce.

A un autre point de vue, on est en droit de se demander s'il est bien prudent de gêner par tant de liens les droits souverains des États, au risque de les livrer sans défense à certaines concurrences, facilitées, elles aussi, par de véritables primes plus ou moins directes. Les terres cédées presque pour rien aux agriculteurs yankees ou canadiens, les pâturages gratuits des plaines d'Australie, les énormes gisements houillers de l'Angleterre, le climat spécial de ses nombreuses colonies à sucre, sa situation insulaire, qui diminue ses charges militaires, sont des primes naturelles offertes à des industries privilégiées. Les combinaisons de tarifs de chemins de fer et autres voies de transport, les subventions à la pêche, à la marine marchande, à des entreprises spéciales diverses, constituent autant d'efforts faits librement par chaque pays pour augmenter sa puissance économique. Proposera-t-on des restrictions de droit international pour compenser ces avantages et tendre vers une égalité impossible? Sans doute le système des primes sucrières est peu logique en soi; plusieurs pays en ont fait un abus absurde dont ils souffrent déjà et qui leur a coûté cher. Mais il n'est guère moins absurde de prétendre empêcher par une contrainte internationale des pratiques économiques mal calculées. C'est là une question de réforme intérieure qui doit être résolue librement sous l'action de l'expérience. Chacun sent bien d'ailleurs qu'en acceptant cette idée il met le pied sur une voie dangereuse, et voilà pourquoi les tentatives précédentes n'ont pas abouti. L'Angleterre, qui a l'intérêt colonial et industriel le plus considérable à la suppression des primes sucrières, est elle-même retenue par un intérêt opposé : celui du consommateur. Aussi ne croyons-nous guère à la réalisation de sa menace de fermer par des droits compensateurs son marché aux sucres primés. Nous ne serions même pas trop étonnés d'apprendre que le cabinet britannique, tout en menant grand bruit autour de cette question pour contenter certains intérêts considérables, n'est guère convaincu de la nécessité d'une convention. Nous pensons au contraire qu'il voit fort bien le danger de cette politique à double tranchant, dont les conséquences futures sont incalculables. Dans tous les cas, nous serions fort imprudents d'aller de gaieté de cœur au-devant d'une intervention économique qui formerait précédent pour l'avenir, et nous engagerait peut-être un jour plus que nous ne le voudrions bien [2].

L. P.

1. Le sucre ne paie directement aucun impôt en Angleterre.

2. La conférence a résolu de tenir ses procès-verbaux secrets; ceci est tout à fait contraire aux habitudes contemporaines, surtout en Angleterre, et donne fort à penser.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Green. — *Histoire du peuple anglais.* Trad. de M. Aug. Monod. Paris, Plon, 1888. — L'histoire du peuple anglais de Green est l'un des ouvrages les plus lus et les plus goûtés de la littérature britannique contemporaine. La première édition, qui date de 1876, a marqué une époque. Toutes les histoires nationales qu'on avait connues jusqu'alors étaient des récits de guerres étrangères et civiles, conquêtes, révolutions dynastiques, luttes des partis. La littérature, la philosophie, la religion, l'industrie, les mœurs, le costume y tenaient peu de place et faisaient en général le sujet d'un chapitre à part, comme si ces sources et ces formes de la vie morale, les plus profonds et les plus significatifs éléments qu'il y ait dans une société humaine, n'avaient pas de rapport avec la politique, ne pesaient point dans la destinée d'une nation et qu'il ne fût pas de la dignité de l'historien de les recueillir. Green a suivi une méthode toute contraire. Il parle brièvement et avec une sorte d'indifférence des événements à grand effet et à grand fracas; il s'attache avec un intérêt évident aux parties que ses devanciers faisaient profession d'ignorer. Tout ce que l'érudition la plus curieuse et la plus heureuse en trouvailles, le talent d'exposer le plus exquis, l'imagination la plus habile à faire revivre le passé dans de rapides tableaux d'ensemble, le style le plus naturel, le plus souple et le plus coloré peuvent verser de charme dans une narration, il l'a répandu sur ces événements dédaignés. Il s'est fait et nous a faits avec lui les contemporains de chaque époque qu'il raconte. Quelques traits bien choisis et bien groupés, parmi ceux que lui fournit une prodigieuse lecture, suffisent pour créer une impression de proximité et de réalité qu'une science moins discrète et plus prodigue n'aurait sans doute pas produite. C'est le triomphe de l'art.

M. Auguste Monod s'est proposé de faire passer dans notre langue l'*Histoire du peuple anglais;* entreprise difficile qu'il a menée à terme avec un plein succès. Sa traduction est généralement très fidèle; ce qui ne l'empêche pas d'être élégante et très française. Il s'est servi du texte revisé, d'où Mme Green avait fait disparaître les erreurs et les coquilles de la première édition. M. Gabriel Monod a mis en tête du premier volume une remarquable introduction où, écartant l'idée de race et la fatalité banale qu'on y attache, il suit de siècle en siècle l'Angleterre et la France, démêle et saisit dans le climat, la géographie, l'histoire, les causes réelles de la direction que les deux pays ont suivie et nous donne la clef de leurs destinées divergentes. — Je serais plus à l'aise pour dire de ce morceau ce que

j'en pense, si je n'y étais pas cité dans des termes qui peuvent rendre mon impartialité suspecte. Je me bornerai à le recommander comme la meilleure des préparations à la lecture du chef-d'œuvre qu'on a si à propos mis à la portée du public français. É. Boutmy.

E. Beaussire, de l'Institut. *Les principes du droit.* Paris, F. Alcan, 1888. — M. Beaussire a donné récemment au public les *Principes de la morale.* Aujourd'hui il complète son œuvre par les *Principes du droit*, qui se rattachent également à un ouvrage antérieur sur la *Liberté dans l'ordre intellectuel et moral.* Un même esprit anime ces ouvrages et en fait l'unité. M. Beaussire est fermement attaché à la tradition spiritualiste. Il soutient à son tour des doctrines qui, en ce siècle, n'ont pas cessé d'avoir en France d'éloquents défenseurs. Mais il se distingue d'eux par sa méthode, qui est plus large et en même temps plus probante. Ses prédécesseurs spiritualistes établissaient leurs principes *a priori.* Ils en déduisaient des conséquences, c'est-à-dire un corps de doctrines, qui ne pouvait évidemment être accepté que de ceux qui se rangeaient à leurs principes. M. Beaussire au contraire voit, « dans les idées métaphysiques et religieuses, non le fondement, mais le couronnement des idées morales ». Or le couronnement peut faire défaut sans que l'édifice croule. Ainsi les principes du droit, tels que M. Beaussire les comprend et les expose, n'impliquent aucun dogme. Sa doctrine, il est vrai, conduit à certaines croyances, mais elle n'oblige point à franchir le pas. Chrétien ou libre penseur, matérialiste ou spiritualiste, tout le monde peut suivre et accepter les démonstrations de M. Beaussire, sans rien sacrifier de ses propres convictions philosophiques.

M. Beaussire a le mérite, peu commun, de tenir dans son livre les promesses de sa préface. Il ne fonde point ses conclusions sur des principes invoqués *a priori.* Il craint les déductions abstraites; il tient compte des faits et s'appuie sur eux. Il se défie des généralités vagues, et serre la réalité d'aussi près que possible. Il préfère les solutions moyennes, qui ont le plus de chances d'être acceptées par la conscience de tous et de passer dans le droit positif. « Pour garder un juste milieu, dit-il souvent, il y a mille nuances à observer qui défient toute formule générale. » Le paradoxe, loin de l'attirer, lui est suspect. On reconnaît un homme qui a mis la main aux affaires publiques. Il parle du droit non en pur théoricien, mais en législateur. En pareille matière cette expérience est d'un grand prix. Elle préserve l'œuvre de ce caractère abstrait et superficiel que les hommes d'action sont toujours prêts à railler chez les philosophes qui parlent du droit.

Le livre de M. Beaussire comprend une introduction et trois parties. Dans la première il expose la théorie générale du droit. La seconde traite du droit public et la troisième du droit privé. L'espace nous manque pour discuter comme il conviendrait ou pour exposer seulement les solutions que M. Beaussire donne aux principaux problèmes. Nous nous attacherons surtout à donner une idée générale de l'œuvre.

L'introduction fixe les rapports de la science du droit avec la politique, la morale, l'économie politique et la psychologie. M. Beaussire y établit nettement sa méthode. « L'idéal, dit-il, ne s'oppose à la réalité qu'à la lumière de la réalité elle-même. S'il la dépasse, il est toujours suggéré par elle... La voie la plus sûre pour s'élever, dans toutes les questions juridiques, à l'intelligence du droit idéal, est de suivre le droit réel dans toutes ses vicissitudes et tous ses progrès. »

I

Quel est le fondement du droit? Pour le déterminer, M. Beaussire procède par élimination. Ce fondement n'est pas l'utilité pure et simple : car le droit forme, dans l'idée générale de bien ou d'utile, une catégorie distincte qui demande une définition propre. Ce n'est pas le besoin : car nul besoin par lui-même ne constitue un droit. Les animaux ont des besoins et n'ont point de droits. Ce n'est pas le besoin *social*, car il y a d'autres besoins sociaux que le droit, par exemple les besoins religieux ou les besoins économiques. Ce n'est pas le droit positif transformé et idéalisé; car ce serait revenir par un détour à la doctrine utilitaire, comme le veut Stuart Mill. Ce n'est pas l'égalité, comme le croyait Littré. L'égalité est une des conditions essentielles du droit, mais les droits peuvent être inégaux.

Ce n'est pas enfin la liberté ni la dignité humaine. Ce principe légitimerait bien le droit de faire quelque chose, mais non le droit d'obtenir quelque chose, par exemple le droit d'héritage ou le droit à l'assistance. Le véritable fondement du droit, conclut M. Beaussire, est le devoir. En effet, le droit, chez celui qui le possède, est un titre pour imposer à autrui un devoir, le devoir de respecter ce droit. Or au nom de quel principe la personne humaine peut-elle imposer une obligation à une autre personne, son égale, hormis au nom du devoir lui-même? Au fond, ce principe se confond avec celui de la dignité humaine, parce que toute la dignité humaine consiste précisément dans le libre accomplissement du devoir.

M. Beaussire distingue le droit au respect, qui garantit notre personne, notre liberté, notre propriété, notre honneur, et le droit à l'assistance, qui nous permet de réclamer un secours qui nous est nécessaire pour remplir notre devoir. Seule cette seconde classe de droits est sérieusement contestée. Beaucoup de philosophes et d'économistes, M. Spencer entre autres, dans son opuscule « L'individu contre l'État », en nient la réalité. Par contre, les socialistes d'État considèrent le droit à l'assistance comme un droit absolu. M. Beaussire prend une position intermédiaire. Aux uns il accorde que le droit à l'assistance est bien un droit véritable; mais il concède aux autres que ce n'est qu'un droit imparfait et non exigible. « Il faut que je l'invoque avec humilité, sans rien réclamer impérieusement; j'exige qu'on me respecte, je demande qu'on me secoure. » Peut-être M. Beaussire, ayant refusé de voir dans le besoin le fondement d'un droit, serait-il plus conséquent avec lui-même en ne reconnaissant pas le droit à l'assistance. Ou bien, s'il admet ce droit, il faut lui attribuer tous les caractères d'un

véritable droit. Qu'est-ce qu'un droit qui peut ne pas être respecté, et qui se présente sous la forme d'une humble supplication, adressée à une bonne volonté toujours douteuse?

Nous touchons ici à une question extrêmement délicate. Comment faut-il concevoir les rapports du droit naturel et du droit positif? Comment se constitue la garantie des droits? M. Beaussire refuse de trancher la question en général et *a priori*. Dans une pensée très libérale, il veut que le droit de chacun s'étende jusqu'au point où une raison supérieure l'arrête. Il condamne énergiquement la *liberté du bien*, qui est au fond une des formes de la tyrannie. « Si je n'ai que le droit de faire mon devoir, je n'ai pas assez de liberté; je n'en laisse pas assez aux autres, si je dois seulement ne pas les empêcher de faire leur devoir. » La limite est donc variable. « Il ne faut pas demander cette détermination aux conceptions individuelles et à une théorie idéale. Elle ne peut se trouver que dans l'état de société et dans des décisions positives. » En tout cas, l'homme doit renoncer à exercer lui-même ses revendications et à se faire justice. C'est là, si l'on veut, une sorte de contrat social, qui est une condition essentielle de l'exercice de tous les droits. Le respect de la loi et de la force publique devient ainsi un devoir. De la sorte, le droit naturel fonde le droit positif, et à son tour le droit positif garantit l'exercice des droits naturels.

II

Les principes du droit public soulèvent nombre de questions brûlantes, que M. Beaussire résout, en général, dans un même esprit de conciliation éclairée et prudente. Il ne pense pas que l'on puisse déterminer, une fois pour toutes, *in abstracto*, les limites de l'action légitime de l'État. Elles dépendent des circonstances, du degré de civilisation qu'a atteint un peuple, de la voie où son histoire l'a engagé. Par suite, M. Beaussire n'adopte pas complètement la célèbre maxime : *The world is governed too much*. Il ne réduit pas le rôle de l'État à assurer le respect des personnes et des propriétés contre tout dommage, soit intérieur, soit extérieur. L'État peut avoir des fonctions bien plus complexes. « L'autonomie des services institués ou subventionnés par l'État, dans un but d'utilité publique, est l'idéal dont il faut approcher le plus souvent et le plus complètement possible; mais cet idéal n'est pas toujours réalisable, et il ne l'est dans bien des cas que d'une façon imparfaite. » La règle générale, nécessairement vague, est le respect du droit et de la liberté. Mais différents peuples n'ont-ils pas des idées fort diverses sur le degré de liberté que l'État doit respecter dans l'individu? Et dans une même nation ne peut-on distinguer plusieurs tendances : une partie des citoyens attendant presque tout de l'initiative de l'État, tandis que l'autre lui reproche de paralyser les efforts individuels? Il semble qu'il faille tenir ici très grand compte de la nature psychologique d'une nation, comme M. Boutmy l'a si clairement montré.

Pour les principes du droit pénal, M. Beaussire reste attaché à la théorie morale de la peine. « Les peines infligées par les lois humaines doivent être morales, acceptées par la conscience même du coupable, ou, si elle est

entièrement dépravée, par la conscience générale des hommes. » La peine n'a pas pour unique objet la défense sociale; elle a un triple but : réprimer, intimider et amender. C'est assez dire que M. Beaussire ne se rallie pas à la jeune école criminaliste italienne, dont MM. Garofalo et Ferri sont les représentants les plus connus. Cependant il demande, lui aussi, quelques réformes. « Notre code pénal confond, dans ses classifications et dans les peines dont il les frappe, des faits d'ordre très divers, sur lesquels les consciences sont loin de se prononcer d'une manière uniforme. » De là les verdicts parfois si surprenants rendus par le jury. M. Beaussire saisit cette occasion de défendre l'institution du jury, qui a ses défauts, mais qui est évidemment préférable à ce qui lui serait substitué. Il réclame aussi avec beaucoup de raison une réforme de l'instruction criminelle. La torture physique a disparu, par le progrès des mœurs. Pourquoi conserver une torture morale, qui n'est pas moins cruelle? Le prévenu ne doit pas être traité comme un coupable, avant sa condamnation. Toute violence morale exercée sur lui est un abus de la force, et, au fond, une violation de son droit.

Les principes du droit international devaient arrêter longuement un penseur comme M. Beaussire. Nulle part ne se manifeste plus clairement la distinction, l'opposition même du droit idéal et du droit positif, nulle part ne se trahit plus pleinement la lenteur et la difficulté du progrès. Qu'un droit international *doive exister*, rien n'est plus évident. Les relations entre les États sont constantes, comme les relations entre individus dans un État. Il y aurait donc place pour un droit civil et un droit pénal réglant les rapports des États entre eux. Or ce droit pénal n'existe pas du tout. Ce droit civil n'existe que d'une façon précaire, instable, intermittente; ce qui, pour un droit, équivaut presque à ne pas exister. D'où vient cela? C'est qu'au droit idéal manque un droit positif qui le garantisse; c'est que le contrat international existe à peine et n'a pas de sanction. M. Beaussire le dit fort bien. En cas de conflit entre nations, il n'y a que deux solutions possibles : guerre ou traité. Mais un traité même n'est souvent que la fin ou l'occasion prochaine d'une guerre; parfois il n'est respecté que parce que la force fait défaut pour le violer. Le droit international consiste, en réalité, en des usages dont les nations civilisées se départissent très rarement — entre elles, — et dans des conventions de peuple à peuple (extradition; protection de la propriété, etc.). Mais il est très évident, dans ce cas, que le droit résulte des conventions plutôt que les conventions n'expriment un droit. Le seul droit qui régisse véritablement les rapports des nations civilisées, est le droit du plus fort, tempéré par la crainte des coalitions. Le droit international restera un droit idéal tant que la lutte des peuples pour la vie restera un fait. On ne peut compter, pour diminuer le nombre de guerres dans l'avenir, que sur le développement des intérêts économiques, et sur l'énergie de la conscience publique. Si un cri unanime de réprobation, dans toutes les nations civilisées, s'élevait contre le peuple qui commence une guerre injuste, les guerres deviendraient sans doute plus rares. Mais nous sommes encore bien loin d'une si belle espérance.

III

« Toutes les institutions que comprend la famille, dit M. Beaussire, découlent, comme d'un commun principe, des obligations envers l'enfant. » Il tire de là, par une déduction ingénieuse, que le mariage doit être indissoluble. Cette conclusion ne serait donc pas applicable aux époux restés sans enfants? Si fait, répond M. Beaussire, car le mariage n'est pas en réalité un contrat, quoique l'on dise « contracter mariage ». Les contrats en effet peuvent toujours être résiliés d'un commun accord; ou bien, si les conditions convenues n'ont pas été remplies de part et d'autre, le contrat peut être considéré comme nul. Il n'en est pas ainsi du mariage. Une fois librement consenti et accompli, il crée des deux parts des obligations réciproques, que l'on ne peut plus modifier ni annuler. Donc, en droit pur, le mariage est indissoluble. Mais, — et nous retrouvons ici la méthode familière à M. Beaussire, — le droit positif ne peut pas coïncider ici avec le droit pur. « La loi civile doit consulter les intérêts variables des individus aussi bien que les principes éternels de la justice. » Ainsi, condamnable en théorie, le divorce peut cependant être inscrit dans la loi civile, à titre de moindre mal : car interdire un second mariage, après une séparation, souvent inévitable, c'est provoquer ou, si l'on aime mieux, inviter à l'adultère. Quel moyen de maintenir l'homme, ou même la femme, dans un état de célibat réel? Mieux vaut laisser aux époux définitivement désunis la faculté de fonder une nouvelle famille, et de vivre dans des conditions régulières. « Pour les politiques, pour les jurisconsultes, pour les philosophes (je ne dis pas pour les théologiens), les principes absolus n'ont rien à voir dans un débat sur le divorce : il ne s'agit que d'opportunité. »

Le droit de propriété est discuté aujourd'hui avec plus de passion que jamais. M. Beaussire s'en tient à la justification de la propriété par le devoir, qui est le fondement de ce droit comme de tous les autres. Pour répondre aux objections socialistes, il s'appuie sur l'optimisme que Bastiat a exposé dans ses *Harmonies économiques*. Ceux qui ne possèdent rien peuvent avec leur salaire, si faible qu'il soit, se procurer infiniment plus de ressources que s'ils étaient propriétaires d'une terre vierge et inculte. Mais sont-ils toujours sûrs de trouver du travail? Et si la « loi d'airain » de l'offre et de la demande tend toujours à abaisser les salaires à un minimum, comme le dit Karl Marx, pourront-ils nourrir leur famille, et échapper à la misère, en cas de maladie, d'accident ou de chômage?

Je passe à regret sur une discussion intéressante du droit d'hérédité, pour arriver à deux points que M. Beaussire traite avec beaucoup de développement et avec une grande justesse : le droit de propriété pour les associations et la propriété intellectuelle. Il fait valoir avec force les raisons qui s'opposent à ce que l'on reconnaisse aux associations les mêmes droits de propriété qu'aux individus. Il rappelle les objections qu'ont toujours soulevées la formation et l'accumulation des biens de mainmorte. En effet, dans les corporations, il n'y a pas véritablement un propriétaire vivant et libre. Les détenteurs successifs ne sont que des usufruitiers. La pro-

priété est ainsi soustraite aux mutations. Elle peut augmenter toujours et ne diminuer jamais. Elle est, pour ainsi dire, retirée de la circulation. Cette perpétuité de la propriété tendrait à faire vivre des associations qui autrement auraient disparu depuis longtemps. « Si le paganisme avait pu obtenir de l'État devenu chrétien, après la conversion de Constantin, le respect de ses propriétés... on verrait peut-être subsister encore un clergé païen. » La propriété individuelle a le droit d'être perpétuelle, parce qu'en fait elle change de mains plusieurs fois en un siècle. La propriété sociale n'a pas ce droit, parce qu'elle immobilise les biens. Elle réclame donc un régime spécial. La loi peut déterminer une période à la fin de laquelle l'association prend fin, et ses biens cessent de lui appartenir pour retourner, sous certaines restrictions et conditions, aux donateurs ou à leurs ayants droit.

La propriété intellectuelle a prétendu, elle aussi, à la perpétuité. Une opinion adverse lui a refusé, au contraire, toute protection légale. M. Beaussire désapprouve l'un et l'autre excès. Après une discussion approfondie, il conclut que le mieux serait de soumettre la propriété intellectuelle à un régime analogue à celui des brevets d'invention selon la loi française. Il termine enfin par un chapitre remarquable sur « la Vie et la Liberté ». Nous ne pouvons malheureusement pas analyser ici ses judicieuses réflexions sur toutes les libertés de l'ordre intellectuel et moral. Il traite successivement de la liberté religieuse, de la liberté de la presse, de la liberté des théâtres, de la liberté d'association et de la liberté du travail. La meilleure sauvegarde de ces libertés n'est point dans les lois qui les protègent. Elle est surtout dans les mœurs, dans l'éducation des caractères, dans un esprit de tolérance réciproque, qui souvent fait défaut aux partisans de la liberté comme à ses adversaires. Le difficile est de respecter la liberté même en ceux qui en font un usage que nous jugeons mauvais. Ce respect exige un effort qui ne coûte rien sans doute aux sceptiques, mais qui est méritoire lorsque les passions sont vives et les convictions sérieuses. L'ouvrage de M. Beaussire est lui-même un exemple de cet esprit vraiment libéral et respectueux du droit. Nous avons indiqué à grands traits la marche que l'auteur y a suivie. L'abondance des idées, la richesse du détail, la souplesse de la dialectique et la sûreté de la discussion échappent nécessairement à un compte rendu. Elles réservent aux lecteurs du livre une ample matière à d'utiles réflexions.

LEVY-BRUHL.

Comte de Franqueville. — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.* Paris, Rothschild, 1887.

> The English have a scornful insular way
> Of calling the French light. The levity
> Is in the judgment only, which yet stands [1].

Je ne voudrais pas mériter à mon tour le reproche d'un poète français

1. Les Anglais ont une dédaigneuse façon d'insulaires de dire que les Français sont légers. La légèreté est tout entière dans ce jugement, qui ne laisse pas d'avoir cours.

qui se piquerait d'être aussi impartial qu'Élisabeth Browning. Je m'abstiens donc de renvoyer aux Anglais la critique qu'ils nous adressent, quoique leurs plus récents ouvrages sur la France soient bien faits pour m'en donner la tentation. Je me bornerai à constater que si, pendant longtemps, l'étranger ne nous a pas paru digne d'attention et d'intérêt, si nous avons laissé à des observateurs sans étude le soin d'en parler, cette indifférence n'existe plus. Nous sentons aujourd'hui tout le prix d'une enquête bien conduite sur les institutions, les mœurs, la littérature de nos voisins, et, pour nous borner à ceux d'outre-Manche, depuis l'admirable *Littérature anglaise* de M. Taine et ses *Notes sur l'Angleterre* jusqu'au monument juridique élevé par M. Glasson, nos travaux en ce genre témoignent d'une constance, d'une curiosité, d'une pénétration tout à fait hors de pair.

L'ouvrage récent de M. de Franqueville, à raison de l'extrême difficulté du sujet, est peut-être l'exemple le plus surprenant qui ait été donné de ces mérites rares. De trois importants volumes, le premier est consacré à l'analyse du gouvernement britannique, le second à la constitution du Parlement, le troisième à la procédure parlementaire. Quiconque a un peu d'entrée dans cet ordre de questions sait combien il est malaisé d'y être exact, précis, complet. L'auteur a été tout cela. Le système politique et le droit administratif anglais n'ont pas de secrets pour lui. Il possède en ces matières une véritable maîtrise. Je n'imagine pas un seul point digne d'intérêt dont le lecteur ne soit assuré de trouver l'éclaircissement dans ces volumes, et de l'y trouver sans effort; car les divisions sont nettes, méthodiques, *françaises*, dirai-je volontiers, autant qu'il est possible. Au témoignage des Anglais eux-mêmes, rien de pareil ni d'égal n'existe dans leur langue sur le droit constitutionnel et l'organisation politique de leur pays et ils n'ont pas mieux à faire que de traduire du français ce magistral commentaire.

Je ne puis entreprendre ici l'analyse d'une œuvre de cette importance. Je signalerai seulement comme particulièrement nouveaux, substantiels et suggestifs, dans le premier volume, les chapitres sur « l'action du souverain, le conseil privé et le cabinet, les ministres chefs d'administration »; dans le second, toute la matière du droit et de la procédure électorale et notamment le chapitre sur les associations politiques et le caucus; dans le troisième, les quatre derniers morceaux sur les bills publics et le budget.

É. Boutmy.

Bon Étienne Hulot. — *De l'Atlantique au Pacifique à travers le Canada et le Nord des États-Unis.* Paris, E. Plon et Nourrit, 1888, 1 vol. in-12.

Jadis, tout voyage était une grosse affaire. Aujourd'hui un voyage en Amérique n'est plus qu'une excursion. Soyez jeune, bien portant, muni de quelques billets de banque et de quelques lettres d'introduction et vous partez joyeux, sans crainte, sans regrets. On s'adresse à deux ou trois compagnies de transports et l'on peut compter voir se dérouler de nombreux panoramas. Les tableaux passent devant les yeux, tableaux variés

et changeants, paysages grandioses, fleuves prodigieux, cités colossales sans passé qui ont grandi comme par enchantement, races et costumes divers, hommes d'habitudes, de langues discordantes, d'origines multiples, d'espérances infinies que l'amour de l'or et de l'inconnu pousse, agite, surmène et épuise. De vastes espaces, des continents entiers sont traversés et l'on rentre chez soi, enrichi de souvenirs nombreux, d'impressions vives et neuves, tout heureux d'avoir feuilleté quelques chapitres importants et récents du grand livre du monde. C'est un voyage de ce genre que viennent d'accomplir deux anciens élèves de l'École des Sciences politiques. L'un d'eux, M. le baron Étienne Hulot, en a fait paraître le récit qu'il dédie à M. Boutmy.

Il y a chez M. H. un jeune voyageur et un ancien élève de l'École des Sciences politiques. C'est le jeune voyageur qui se montre d'abord. Le récit est vif, agréable, sans prétention, nullement doctrinaire. La joie du mouvement se fait sentir dès les premières pages, consacrées aux États-Unis. Pas de considérations philosophiques ou économiques, des impressions sincères. Il décrit ses excursions. Ses observations premières touchent au confort, à la cuisine, aux modes de locomotion.

Mais le séjour aux États-Unis n'est pas de longue durée. L'élève de l'École se montre sous l'aimable voyageur dès qu'il a touché le sol du Canada. Il l'étudie dans son passé, dans son présent, dans son avenir, interrogeant sans cesse, recueillant de tous côtés des renseignements sur la population, l'agriculture, l'instruction, l'industrie, la littérature. Ce n'est pas une enquête froide, car le cœur est de la partie. Il ne peut se trouver au milieu de cette population d'origine et de langue françaises, sans songer tristement aux fautes de nos gouvernements et à l'héroïsme de nos soldats et de nos colons. Cette partie, consacrée au *Dominion*, est des plus instructives et des plus intéressantes.

M. H. a fait mieux que d'écrire un voyage agréable, il a donné un excellent exemple que nous voudrions voir suivre par ses camarades, par tous ceux qui ont quelques loisirs, avant que les exigences de leur profession ne les aient fixés soit à Paris, soit en province ou ailleurs. Quel profit ne retireraient-ils pas d'un voyage en Europe ou au Nouveau-Monde! Les influences de clocher reprendraient toujours assez tôt leur force primitive. Il faut au moins y échapper pendant la jeunesse, lorsque l'esprit est ouvert à toutes les impressions, avide de nouveautés, d'air et de lumière. De longs voyages seraient le couronnement de toute éducation complète, la leçon de choses des élèves sortis de nos grandes écoles, la plus utile , la plus indispensable, la plus profitable.

Un voyage exécuté par des hommes jeunes formés à l'École, à la fois curieux et prudents, en apprend plus que les leçons les plus savantes et les plus gros volumes. Voir et étudier diverses nations, c'est assister à plusieurs moments de l'histoire, c'est se défendre des influences du milieu. « Il existe, dit M. Boutmy, un penchant à croire qu'il n'y a rien de possible en dehors de ce qui se fait tous les jours en France. Ce penchant ne peut être combattu et corrigé efficacement que par des études concur-

rentes sur les législations étrangères. On rencontre là tantôt un monde très différent du nôtre, l'Angleterre et les États-Unis où règne un esprit que nous ne pouvons saisir qu'en sortant pour ainsi dire de nous-mêmes, tantôt un monde plus prochain et dont l'organisation procède des mêmes principes que le nôtre, la Belgique, l'Italie, par exemple. Toutes ces contemplations ont l'avantage de rompre le charme qui consacre l'organisation française et qui la fait paraître unique ou immuable. »

Un autre mérite de M. H. est d'avoir su choisir les pays qu'il a visités. Si la Grèce et l'Italie sont restées les véritables patries de l'art, si les sculpteurs et les peintres les visitent comme des musées vénérables où réside à jamais la beauté parfaite, l'Amérique du Nord est le plus vaste champ d'expériences politiques et économiques que l'histoire puisse nous présenter. C'est là que doivent aller les publicistes. Aussi ne pouvons-nous que féliciter M. H. de l'heureuse idée qui l'a conduit aux États-Unis et au Canada et du livre qui nous a fait passer des heures aussi instructives qu'agréables.

C. Guérie.

René Millet. — *La France provinciale.* Paris. Hachette, 1887. — Dans ses notes sur l'Angleterre, M. Taine dit que les Anglais ont une très bonne habitude : voyager et au retour écrire leurs remarques. Depuis quelques années, les Français sont entrés dans cette voie et ont étudié à leur tour les peuples voisins. Mais personne ne songeait à étudier la terre natale, à regarder au delà des fortifications de Paris. Trop souvent, « l'on s'imagine qu'il suffit de connaître Paris pour connaître la France, de même, nous dit M. Millet, qu'on regarde les personnes au visage et qu'on néglige les parties inférieures du corps. » C'est donc pour renseigner ses compatriotes sur eux-mêmes que l'auteur a entrepris un voyage en province et qu'il nous montre quels trésors d'énergie et de vitalité il a trouvés sous les dehors un peu endormis de nos paysans et de nos provinciaux. On a tout profit à le suivre dans ses courses à travers les diverses couches sociales dont il nous présente tour à tour les types différents avec leurs qualités et leurs défauts. Ce sont souvent d'amusants croquis. Malgré lui, M. Millet est resté citadin et il saisit avec verve le côté parfois comique de certains personnages. Il a su cependant se tenir en garde contre la caricature, et ses portraits ne sont jamais des charges.

J'ai cité M. Taine tout à l'heure au début de cette critique et je reviens à une comparaison qui m'a poursuivi pendant toute la lecture du volume de la *France provinciale*. Malgré moi je pensais à ces notes si précises et si perspicaces que M. Taine nous a rapportées d'outre-Manche. Dans le livre de M. Millet, je trouve le même coup d'œil sûr et profond, la même rapidité d'esquisse et la facilité de saisir et de présenter les traits saillants et particuliers qui font vivre une figure. Et cependant quelle différence entre les deux méthodes! Au lieu de rassembler une masse de traits particuliers et de faits précis qui, par leur réunion et leur groupement, permettent au lec-

teur de reconstituer le type, M. Millet choisit un individu qui, à son avis, personnifie exactement le genre dont il parle et il nous le présente photographié en quelque sorte. Tous les gens qui défilent devant nos yeux, on sent qu'ils ont vécu et que M. Millet les connaît à fond, mieux probablement qu'ils ne se connaissent eux mêmes. Plus d'un sans doute serait bien étonné de voir à quelle série de mobiles il obéit dans la suite de ses actions : avec une admirable précision M. Millet étudie les influences diverses qui peuvent le faire agir; il les décompose et fait à chacune d'elles la part qui lui revient : en véritable philosophe il recherche toutes les causes. Et si parfois on est tenté de faire quelques restrictions, on doit reconnaître que ses tableaux de la vie sociale en province vous laissent séduits et charmés.

La seconde partie est plus courte que la première et cependant plus importante; elle en est en quelque sorte la conclusion logique. Après nous avoir montré ce que sont les Français de province, M. Millet nous dit comment on les administre et surtout comment on devrait les administrer. Tirant les conclusions des prémisses qu'il avait posées, il nous apprend que, malgré la parole d'auteurs illustres, il reste encore en France quelque trace d'institutions locales, et nous voyons alors apparaître la commune avec son passé, son vieux nom historique, parfois glorieux, toujours cher à ses habitants; voilà en réalité la seule institution vivace qui se rencontre en France entre l'individu et l'État, mais combien doit-on déplorer la défiance avec laquelle tous les gouvernements ont successivement traité les municipalités. La commune française, quelque importante qu'elle soit, est une mineure tenue en étroite tutelle; le préfet ou plutôt les bureaux de la préfecture sont chargés de cette surveillance et appliquent uniformément le même régime cellulaire; c'est en vain que les municipalités voudraient y échapper; le gouvernement s'étant chargé de la gestion du patrimoine communal, on a introduit dans les écritures de si savantes complications, tout un grimoire si perfectionné que devant ces formules innombrables, maires et secrétaires de mairie perdent la tête et l'étroitesse même du contrôle rend ce contrôle nécessaire. Que demande donc M. Millet pour sortir de ce cercle vicieux? La simplification de la procédure administrative, la formation de syndicats de communes qui traiteraient sans intermédiaires de leurs intérêts communs, la suppression de la tutelle anonyme des bureaux, un peu d'air, en un mot, un peu de liberté autour de ces organismes qui ne demandent qu'à vivre et qui ont montré leur force de vitalité. « Plus le gouvernement central évitera l'intervention tracassière dans les affaires locales, plus il lui sera facile de défendre ses prérogatives essentielles, à savoir la diplomatie, l'armée, les finances publiques et la gestion des grands intérêts nationaux. »

H. Begouën.

Lanzac de Laborie. — *Jean-Joseph Mounier*. Paris. Plon, 1 vol. in-8°. 1887. — M. de L. a étudié la vie et la carrière politique d'un des hommes qui ont eu le plus d'influence sur la réunion des États généraux et les débuts de l'Assemblée constituante.

Né à Grenoble en 1758, Mounier passa successivement par le barreau et la magistrature de sa ville natale. De bonne heure son esprit fut tourné vers les idées libérales par l'étude des auteurs de droit public anglais et la lecture assidue des comptes rendus des débats du Parlement britannique. En 1788, il fut le promoteur des assemblées de Vizille et de Romans qui étaient comme une première ébauche des États généraux qui allaient se réunir. Il fut élu secrétaire de ces réunions, et ce fut sous son influence que furent prises d'importantes décisions, entre autres celle de refuser de payer des taxes non votées par les représentants de la nation. Ces assemblées eurent un grand retentissement par toute la France, et le nom de Mounier devint rapidement populaire. Aussi, quand ses concitoyens l'envoyèrent siéger à Versailles, son influence y fut-elle considérable. Dès les premiers débats, il réclama le vote par tête et non par ordre. Le 20 juin, ce fut lui qui, dans la salle du Jeu de paume, proposa aux députés du tiers état de s'engager par serment à ne pas se laisser dissoudre avant d'avoir doté le pays d'une constitution. Plus tard il regretta ce serment, première atteinte qu'on portait à l'autorité royale en lui déniant le droit de dissolution. En effet, Mounier, ennemi acharné de toutes les idées rétrogrades, était sincèrement royaliste. Il ne concevait pas la France sans la monarchie. Pourtant il semble qu'alors déjà il ait eu comme une vision de la pente sur laquelle allait rouler cette assemblée, acharnée à tout détruire et incapable de fonder un régime politique durable : « Nous pensions, écrivait-il, qu'il était nécessaire d'avoir la massue d'Hercule pour écraser les abus, et il nous faudrait les épaules d'Atlas pour soutenir la monarchie. » Élu membre du comité de constitution, il publia une brochure dans laquelle il exposait ses idées sur ce sujet : dans l'ordre judiciaire, inamovibilité des juges nommés par le roi ; dans l'ordre législatif, division du pouvoir entre deux chambres, l'une nommée par la nation sous certaines conditions de cens, l'autre qu'il aurait voulu héréditaire, mais qu'en présence des répugnances du comité de l'Assemblée, il proposait de faire nommer d'après un mode d'élection qui rappelle celui du sénat actuel. Il réclamait pour le roi le veto absolu, le veto suspensif ne lui semblant qu'une garantie illusoire. Mais ces idées semblèrent trop modérées à l'assemblée où les partis avancés prenaient de plus en plus le dessus ; elles ne furent pas adoptées. Le principe du veto suspensif prévalut ainsi que celui d'une assemblée législative unique que Mounier rejetait hautement comme menant à la démocratie, et « la démocratie dans un grand État, disait-il, est une absurde chimère ». Malgré le rejet des idées auxquelles il était le plus attaché, il conservait un très grand ascendant personnel sur l'assemblée ; il fut nommé président et c'est en cette qualité qu'il participa aux journées des 5 et 6 octobre. Il essaya, en vain, d'obtenir du roi le transfert de la cour et de l'assemblée à Fontainebleau ; les députés suivirent la famille royale à Paris. Sentant que, désormais, les délibérations ne seraient plus libres, Mounier donna le 8 octobre sa démission de président et partit pour Grenoble. Son but était de provoquer dans les provinces un mouvement de protestation contre les événements qui venaient de se passer. Mais sa voix ne trouva pas d'écho ; là aussi les événements avaient

marché. Le 15 novembre il donna sa démission de député; enfin, en butte aux persécutions des Jacobins, il se retira le 20 mai 1790 à Genève.

Son rôle politique est désormais fini et il n'est plus qu'un témoin attristé des excès auxquels se livre cette révolution dont il avait été un des plus ardents promoteurs. En 1795, il eut un instant l'espoir de voir établir en France la monarchie constitutionnelle qu'il rêvait; sa lettre au comte de Provence, alors à Vérone, le prouve. Mais ce prince, qui vingt ans plus tard devait appliquer la plupart des idées que Mounier et ses amis avaient défendues, n'en était pas encore arrivé là en 1795. Sa réponse à l'ancien constituant rejetait tout accommodement avec les idées nouvelles. — Ce fut vers cette même époque que Mounier ouvrit près de Weimar « un établissement d'éducation destiné à recevoir les jeunes gens au sortir des études classiques » pour les préparer à la vie politique : sa pensée était celle qui a inspiré dans notre siècle la fondation de l'École d'administration et de l'École des sciences politiques.

En 1800, las d'errer à l'étranger, Mounier laissa faire par sa famille les démarches nécessaires pour obtenir sa radiation de la liste des émigrés. Sa demande ayant été admise, il rentra à Grenoble, espérant pouvoir y vivre dans le repos et l'obscurité. Mais le premier consul qui attirait l'ancienne noblesse aux Tuileries, et qui aimait à peupler son conseit d'État et son administration avec les légistes des assemblées révolutionnaires, le nomma d'office préfet d'Ille-et-Vilaine (1802); trois ans plus tard, il fut appelé à siéger au conseil d'État. Il mourut peu de temps après.

P. de Raynal. — *Le Mariage d'un Roi*, 1721-1725, 1 vol. Calmann Lévy, Paris. — Une diplomatie habile avait ménagé à nos princes des unions qui étaient d'ordinaire pour la France soit un instrument pacifique d'acquisitions territoriales, soit une source précieuse d'alliances. Après la mort de Louis XIV, quand il s'agit de marier le jeune roi Louis XV, « le plus bel adolescent du royaume », toute l'Europe avait les yeux fixés sur lui, « n'en attendant, comme disait Tolstoï à notre ambassadeur de Russie, M. de Campredon, que des choses conformes à la gloire infinie que cet incomparable monarque s'est acquise jusque dans les lieux les plus reculés. » Plusieurs cours ambitionnaient une alliance qui flattait leur amour-propre et pouvait servir leur intérêt. Et cependant après des négociations infinies et des difficultés de toutes sortes, ce roi si choyé fut amené à demander la main d'une princesse inconnue et exilée, d'abord promise au duc de Bourbon.

C'est le récit très détaillé de ces négociations que M. P. de Raynal nous donne. Les divers projets de mariage qui furent mis en avant de 1721 à 1725, sont étudiés méthodiquement dans son livre depuis l'arrivée à Paris de la jeune infante d'Espagne à qui Louis XV fit un accueil « honteux et contrarié » en lui faisant présent d'une poupée de 20,000 livres, jusqu'aux fêtes somptueuses qui furent données à Fontainebleau en l'honneur de Marie Leczinska. L'auteur fait plus. Non content d'exposer les faits, il recherche les causes et nous initie par ce moyen aux inconséquences, aux palinodies de

notre politique extérieure sous le ministère du duc de Bourbon, « tâche ingrate et, s'il a quelque fierté nationale, presque humiliante de l'écrivain qui veut laisser aux faits de cette époque leur véritable physionomie », a écrit M. le comte d'Haussonville. Et ces causes M. de Raynal nous démontre qu'il faut les rechercher dans les ambitions de Mme de Prie et dans la jalousie du duc de Bourbon, heureux de répudier la politique de son rival, désireux de retenir par un prompt mariage du jeune roi un pouvoir qu'une mort prématurée ferait tomber aux mains de la branche cadette de sa maison.

Nous ne pouvons entrer dans le détail de ces négociations; il serait même long d'énumérer simplement les titres des dix-sept princesses qui pouvaient ambitionner une si haute union. L'avocat Marais résume cet état de choses dans cette boutade : « Ce ne sont que gageures partout, écrivait-il en 1725, l'un parie pour l'Anglaise, l'autre pour la Polonaise, l'autre pour la Piémontaise, l'autre pour la Portugaise, l'autre pour la Lorraine. » On sait quelle fut l'issue de ces longs pourparlers, et c'est précisément cette partie du récit qui a trait aux relations avec la petite cour de l'ancien roi élu de Pologne, Stanislas Leczinski, hôte malheureux de la France au château de Wissembourg, qui est sans contredit la plus complète et la plus originale de l'ouvrage de M. de Raynal. Grâce aux *Papiers du maréchal du Bourg* qui contiennent de nombreuses lettres de Stanislas et de Marie Leczinska, l'auteur nous peint très aimablement la surprise, la reconnaissance émue du roi Stanislas et la joie de toute la petite cour de Wissembourg. En outre, M. P. de Raynal a eu la bonne fortune de retrouver le rapport original de l'envoyé de M. le Duc auprès de Stanislas, rapport vainement cherché par M. le comte d'Haussonville. Ce document nous fournit de précieux renseignements sur les occupations, le degré d'instruction, les habitudes de vie, les qualités physiques, le caractère et l'esprit de la future reine, que nous ne connaissions que par le jugement du duc de Richelieu et la paraphrase poétique de Lemontey dans son *Histoire de la Régence*. Enfin la dernière partie de l'ouvrage est consacrée au récit des préparatifs du mariage, des fêtes de Strasbourg et de Metz, du voyage dans le royaume des « fées » et de l'entrevue du roi et de la jeune reine qui se fit à Fontainebleau « avec toute la satisfaction possible de la part du roi ».

Le *Mariage d'un Roi* est plus qu'un récit épisodique, c'est un tableau très complet, très étudié de la cour de Louis XV durant les premières années du règne. M. P. de Raynal a placé à la fin un choix des lettres de Marie Leczinska au comte du Bourg, lettres très simples, mais empreintes d'une grâce touchante où se manifestent à chaque ligne les sentiments de reconnaissance de la jeune reine.

J. Romieu.

Lieut.-colonel **Niox**. — *Géographie militaire, T. VII, l'Expansion européenne, Empire britannique et Asie.* — L. Baudoin et Cie. 1888.

Nous avons eu déjà l'occasion de signaler l'important ouvrage auquel M. N. vient d'ajouter ce volume plein de renseignements d'un intérêt tout actuel.

La série d'études qu'il contient a pour première qualité de présenter les faits et les idées sous une forme condensée, à la fois commode et précise, qui frappe l'esprit et s'y grave aisément. C'est là un mérite fort appréciable, surtout quand il s'agit de questions complexes, où les détails géographiques les plus embrouillés servent de base à des intérêts politiques considérables.

La plus grande partie du livre est consacrée à l'expansion coloniale de l'Angleterre et à la lutte engagée entre elle et la Russie au cœur de l'Asie. Pour le dire en passant, l'éminent auteur n'est pas tendre pour l'Angleterre, à laquelle il prête une politique bien machiavélique vis-à-vis de la France. Au fond, M. N. a trop de bon sens pour s'étendre sur un tel sujet, et pour adresser aux Anglais les naïfs reproches que la presse leur renouvelle de temps en temps en vertu de son droit à l'analyse superficielle. Il sent bien que le gouvernement britannique n'est pas responsable des fautes commises sur les bords de la Seine, et qu'il eût été délicat de lui demander de renoncer à la politique nationale anglaise, pour dispenser la mémoire des ministres français du poids de leurs fautes. Il ne peut cependant s'empêcher d'aller un peu loin dans certains cas, par exemple lorsqu'il fait un grief au second Empire de l'expédition de Crimée, le seul grand acte de politique extérieure qui soit justifiable parmi tous ceux de cette période, et quand il reproche à l'Angleterre d'avoir entraîné la France dans l'affaire du Mexique. Cette allégation n'est pas d'accord avec les faits. Si l'expédition de la Vera-Cruz a été faite en commun avec les cabinets de Londres et de Madrid, ces derniers se sont retirés dès que le but primitif de l'entreprise eut été changé par les combinaisons singulières formées aux Tuileries, et poursuivies isolément plus tard avec le succès que l'on sait. Sans doute la politique anglaise n'a pas toujours été un modèle de franchise et de loyauté, mais s'il existe un pays qui puisse se dire tout à fait exempt de cette tare, je demande qu'on lui laisse le privilège de jeter la première pierre à la « perfide Albion ».

La place donnée à la critique dans ce compte rendu étant en raison directe de l'estime que m'inspire ce petit volume, on voit que je l'apprécie beaucoup. Il est en effet bourré de bons renseignements, difficiles à trouver ailleurs à cause de leur dispersion. En les groupant dans un ordre simple et logique, M. N. nous a donné un *vade-mecum* tout à fait indispensable pour suivre le mouvement incessant qui se produit dans ces régions lointaines, surtout en Asie, et dont nous ne percevons qu'un faible écho, souvent difficile à saisir. Il touche chemin faisant plus d'une question qui serait bien intéressante à développer si l'espace ne m'était mesuré. C'est ainsi qu'en résumant les traits distinctifs de l'expansion extérieure du peuple anglais, M. N. fait une comparaison ingénieuse entre la nation britannique prise en corps, et sa molécule constitutive : la famille anglaise. L'auteur a mis ici le doigt sur un filon qu'il a négligé d'exploiter, sans doute pour rester bref, mais dont on pourrait tirer bien des lingots de pur métal. De même, ce projet si grave de la confédération anglo-coloniale, *Imperial Federation*, que M. N. signale au passage, et qui pourra renouer plus soli-

dement que jamais le lien déjà affaibli entre la métropole et ses nombreux essaims, fournirait à l'occasion un curieux sujet d'étude.

Le chapitre relatif aux établissements français d'Asie donne un résumé élégant de notre action dans l'Extrême-Orient, depuis le XVIIe siècle. Il montrera aux adversaires *quand même* de la politique extérieure comment des traditions lointaines et une longue suite de faits ont amené la France à jouer un grand rôle en Indo-Chine.

Une bibliographie méthodique des sources aurait ajouté encore à la valeur du volume; il est regrettable que l'auteur ait négligé ce détail important.

Atlas de Géographie générale, avec des notices statistiques, historiques et géographiques, par *le même*. Delagrave, éditeur. 1888. — M. le lieutenant-colonel Niox vient de commencer la publication de cet important travail, qui doit comprendre près de cinquante cartes accompagnées de notices. Bornons-nous aujourd'hui à signaler le fait et à rappeler que M. N. compte parmi les quelques géographes qui s'efforcent de rétablir chez nous la science et la pratique de la cartographie, si longtemps négligées au profit surtout de l'Allemagne. Les éditeurs ont fait des sacrifices en rapport avec la valeur de l'œuvre, aussi l'*Atlas Niox* promet-il de faire honneur à notre pays. Nous y reviendrons à loisir quand il sera plus avancé.

L. P.

Émile Bourgeois, docteur ès lettres, chargé de cours à la faculté des lettres de Lyon. *Neuchâtel et la politique prussienne en Franche-Comté* (1702-1713), d'après des documents inédits des archives de Paris, Berlin et Neuchâtel. Paris, E. Leroux, 1887.

« Ce n'est pas une simple satisfaction de vanité que Frédéric Ier, roi de Prusse, a cherché dans le Jura, au début du XVIIIe siècle, ni un héritage dont la valeur n'aurait pas compensé les frais du procès. Pour lui, l'annexion de Neuchâtel était la condition et devait être la préface d'une entreprise autrement importante, la conquête de la Franche-Comté, le retour d'un territoire germanique à l'Empire. » Ce plan et ces négociations de Frédéric Ier, ignorés de la plupart des historiens, viennent d'être mis en lumière par M. Bourgeois, après de patientes recherches dans les archives de Paris, Berlin et Neuchâtel : en 1709, aux conférences de la Haye, l'ambassadeur prussien Schmettau remettait aux alliés un mémoire qui réclamait le retour de la Franche-Comté à l'Empire. Or ce n'était là, on le sait aujourd'hui, que le dernier effort des revendications prussiennes pendant les années précédentes.

Les agents prussiens avaient poursuivi le double but de l'acquisition de Neuchâtel par héritage, et de la conquête d'une partie de la Franche-Comté par les armes. De ce plan, ils ne purent exécuter que la première partie. Héritier par testament des droits de Guillaume d'Orange sur Neuchâtel et des biens de la maison d'Orange-Châlons, en Bourgogne, Frédéric Ier, roi

de Prusse, s'occupa activement dès 1702 de faire valoir les uns et les autres, à Neuchâtel, à Berne et en Bourgogne, exploitant d'une part l'esprit d'indépendance des Suisses, et de l'autre le mécontentement des Comtois dans ces dernières années du règne de Louis XIV. L'appui des Bernois, qui croyaient ajouter, grâce à la Prusse, Neuchâtel aux pays suisses, les craintes des Neuchâtelois à l'égard de la France, l'habileté des agents prussiens, les discordes des princes français, qui eux aussi revendiquaient des droits sur Neuchâtel, servirent efficacement Frédéric : après des intrigues de toutes sortes, il fut reconnu par les États de Neuchâtel comme légitime héritier de la principauté, le 9 novembre 1707.

Établi ainsi à nos frontières, le roi de Prusse ne songea plus qu'à exécuter la seconde partie de son plan et à tirer parti de son avantageuse position pour s'emparer de la Franche-Comté. — Essai de coalition des cantons suisses, plan d'invasion des alliés en Bourgogne, menées des agents prussiens dans cette province, enfin en 1709 audacieux coup de main sur Béfort et le Jura, tout fut tenté, mais rien ne réussit.

Frédéric n'avait plus qu'une seule chance : profiter de l'écrasement de la France, pour réclamer « au nom de la liberté germanique » cette province qu'il avait tant à cœur de posséder. C'est alors que Schmettau remit en 1709 aux alliés, réunis en congrès à La Haye, ce mémoire dont nous avons parlé. Là encore la Prusse échoua : les défiances des puissances à son égard l'emportaient sur leur haine de la France.

Chose étrange, les Allemands, qui depuis 1815 n'ont cessé de réclamer l'Alsace comme un membre mutilé arraché à la « noble patrie germanique », proclamaient hautement à cette époque ses attaches françaises. Nous lisons en effet dans le mémoire de Schmettau, et c'est là un témoignage très intéressant : « L'Alsace n'est pas à comparer à la Franche-Comté pour lui être préférée par les Hauts Alliés dans un traité de paix..... Car, outre qu'il est notoire que les habitants de l'Alsace sont plus Français que les Parisiens, et que le roi de France est si sûr de leur affection à son service et à sa gloire, qu'il leur ordonne de se fournir de fusils, de pistolets, de hallebardes, d'épées, de poudre et de plomb, toutes les fois que le bruit court que les Allemands ont dessein de passer le Rhin, pour en empêcher ou du moins disputer le passage à la nation germanique, au péril évident de leurs propres vies, comme s'ils allaient au triomphe..... »

« Il est assez piquant, fait observer M. Bourgeois, d'entendre un roi de Prusse affirmer, en 1709, que l'Alsace, vingt ans après la conquête définitive, était devenue une terre bien française, que ses habitants adoraient le roi et qu'ils se chargeaient de monter la garde pour la France sur la rive gauche du Rhin. » L'intérêt du sujet, qui déjà retient suffisamment le lecteur, est augmenté encore par le récit net, clair et simple de M. Bourgeois, par la publication d'un grand nombre de documents inédits et par un contrôle scrupuleux de ces mêmes documents.

Simon. — *L'Empereur Guillaume et son règne.* — *Le Prince de Bismarck et son œuvre.* Paris, Ollendorf, 1887. — *L'Empereur Frédéric.* Paris, Heinrichsen, 1888. — Ces trois volumes, de valeur inégale, contiennent l'histoire de la Prusse et par suite de l'Allemagne pendant ces trente dernières années. Dans le premier, de beaucoup le plus intéressant et le mieux fait, M. Simon nous montre par quelle persévérance le roi Guillaume est arrivé à ceindre la couronne impériale. Depuis que le volume a paru, la mort de l'empereur a remis en mémoire les moindres particularités de cette vie si remplie, mais on peut avancer sans crainte que la plupart de ceux qui ont alors écrit sur Guillaume Ier, ont puisé dans cet ouvrage la matière de leurs articles et les raisons de leurs jugements. Il était en effet difficile de trouver une meilleure source, pleine de documents et de faits. Le plus grand éloge d'ailleurs à faire de cet ouvrage est de rappeler qu'il en a été fait une traduction allemande qui a eu un vif succès de l'autre côté des Vosges.

Dans le volume sur le prince de Bismarck, il était difficile à M. Simon de ne pas se répéter un peu. La collaboration du souverain et du chancelier a été si étroite que parler de l'un est en quelque sorte raconter les actes de l'autre; mais le grand mérite de M. Simon est justement de nous faire sentir le caractère intime de cette collaboration. Si le chancelier a pu agir comme il l'a fait, n'est-ce pas parce que l'empereur a su comprendre quel avenir le prince de Bismarck préparait à son pays, et qu'il a défendu son ministre avec ténacité, ayant seul confiance en lui?

L'ouvrage de M. Simon sur l'empereur Frédéric se ressent de la précipitation avec laquelle il a été écrit. Il y a de très bonnes pages sur le souverain qui n'a fait que passer sur le trône d'Allemagne, mais il y a aussi des lacunes et des inutilités. Je ferai aussi à M. Simon un reproche qui s'adresse à ses trois livres. Pourquoi n'y a-t-il aucune note, aucune indication de sources et de documents? Ses volumes y auraient beaucoup gagné. Au lieu d'être simplement des ouvrages de vulgarisation, ils seraient devenus de ces livres que l'historien ne peut se dispenser de consulter.

H. B.

G. du Petit-Thouars, *l'État et l'Église, esquisse d'une séparation libérale.* 1 vol. in-8°, Plon et Nourrit.

La grande question des rapports entre l'Eglise et l'État ne sera réellement mûre en France, que lorsqu'elle sortira de la période déclamatoire et passionnée pour entrer dans le domaine de l'étude positive et calme. A cet égard, nos voisins nous ont devancés : en Italie, on connaît les idées de Minghetti, et l'initiative courageuse qu'il a prise en conviant tous les conservateurs à envisager de sang-froid l'hypothèse de la séparation, et à s'y préparer.

Un écrivain français, M. du Petit-Thouars, entreprend une tâche analogue de ce côté des Alpes; et bien qu'il trouve un public plus réfractaire, bien qu'il ait à lutter contre des passions plus ardentes, sa tentative n'en est pas moins méritoire. Persuadé que les plus grosses difficultés viendront de la manière dont l'Église comprend elle-même ses intérêts, il s'adresse de pré-

férence aux catholiques, et s'efforce de leur démontrer que, de tout temps, le Concordat leur a été plus nuisible qu'utile, que la religion a tout à gagner à la pratique sincère de la liberté.

Si les circonstances politiques que traversent notre pays doivent, pour quelque temps encore, reculer ces flatteuses perspectives, ce livre n'en est pas moins un excellent symptôme, et il mérite d'être lu par tous ceux qui s'intéressent à la question.

R. M.

Petit Atlas, publié par Ch. Delagrave, 1887. — L'art de la cartographie n'a pas encore atteint chez nous le degré de perfection où l'on a su le pousser dans certains pays, notamment en Allemagne. Nos dessinateurs et graveurs sont rares et obtiennent difficilement la perfection dans le travail; nous ne possédons point d'ateliers organisés comme ceux de Justus Perthes à Gotha. Aussi nos atlas et cartes bon marché sont-ils en général d'une médiocrité désolante, et nos principaux éditeurs doivent s'adresser à l'étranger pour les travaux soignés.

Nous pouvons cependant signaler quelques efforts faits pour nous relever de cette infériorité qui nous paraît être surtout le résultat de la timidité et de l'économie mal entendue des éditeurs. Nous savons qu'un bon atlas manuel est en préparation, et la maison Delagrave vient de publier, en attendant, un atlas de poche très présentable, accompagné de notices bien condensées et fort commodes. Le succès a été immédiat et la première édition s'est vendue en quelques jours. Ce succès est encourageant; espérons qu'il conduira à des œuvres de premier ordre dans lesquelles l'exécution répondra à la conception.

L. P.

S. Francone, professeur à l'Université de Naples. — *Il Bilancio, la Contabilita generale dello Stato e la Corte dei Conti*, 1884. *La Imposta fondiaria.* Naples, 1887.

Après avoir longtemps suivi presque servilement la législation et les pratiques financières de la France, l'Italie a, dans ces dernières années, procédé à une réforme complète de sa comptabilité publique et a adopté un système complexe qui s'inspire à la fois de la comptabilité anglaise et de la comptabilité française. M. Francone, dans ses études sur *le Budget, la Comptabilité générale de l'État et la Cour des comptes*, a très heureusement caractérisé cette évolution de la législation financière de l'Italie. Dans son ouvrage sur l'*Impôt foncier*, il a écrit une monographie fort intéressante de cet impôt, complétée par l'analyse critique de la loi italienne de péréquation du 1er mars 1886. Ajoutons que M. Francone met en ce moment la dernière main à un gros volume de législation comparée qui résumera ses études et ses monographies antérieures et aura pour titre : *Scienza e Politica economica nella storia dei principali sistemi.*

E. C.

Il sera rendu compte ultérieurement des ouvrages ci-après, qui ont été déposés au secrétariat de la rédaction des *Annales :*

Carlyle. *Les héros*, traduit par M. Lzonlet, 1 vol. in-12. A. Colin, 1887.

Gazier. *Études sur l'histoire religieuse de la Révolution française*. (*Id.*)

Auerbach. *La diplomatie française et la Saxe à la fin du* XVIIe *siècle*, 1 vol. in-8°. Hachette, 1888.

Barthélemy. *Papiers diplomatiques*, publiés par A. Kaulek, t. II, 1 vol. in-8°. Alcan, 1888.

De Sybel. *Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*. Trad. Dosquet. 6 vol. in-8°. Alcan.

G. Michel. *Vauban, dîme royale* (Petite bibliothèque économique française et étrangère). Paris, Guillaumin, 1888.

Ch. Féré. *Dégénérescence et criminalité*. Paris, Alcan, 1888.

G. Escande. *Hoche en Irlande*. Paris, Alcan, 1888.

Schopenhauer. *Le monde comme volonté et comme représentation*. Trad. Burdeau, t. I. Paris, Alcan, 1888.

Ch. Secrétan. *La civilisation et la croyance*. Paris, Alcan, 1888.

R. Garofalo. *La criminologie*. Paris, Alcan, 1888.

Grimaux. *Lavoisier*. Paris, Alcan, 1888.

Gaffarel. *Les colonies françaises*, 2e édit. Paris, Alcan, 1888.

Dislère. *Notes sur l'organisation des colonies*. Paris, Dupont, 1888.

S. Raffalowitch. *Bentham*. Paris, Guillaumin, 1888.

Procès-verbaux des assemblées générales des trois ordres et des États provinciaux du Dauphiné tenus à Romans en 1788, avec une introduction par M. **André Lebon**. Lyon, Mougin-Rusand, 1888.

Anatole Leroy-Beaulieu. *La France, la Russie et l'Europe*. Paris, Calmann-Lévy, 1888.

La représentation proportionnelle, documents législatifs et débats parlementaires. Paris, Pichon, 1888.

Lavisse. *Essais sur l'empire d'Allemagne*. Hachette, 1888.

Rothan. *La Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée*, C.-Lévy, 1888.

De Caix de Saint-Aymour. *Instruction aux ambassadeurs de Prusse en Portugal*. Alcan, 1888.

Milovanovitch. *Les traités de garantie au XIXe siècle*, A. Rousseau, 1888.

Muhlenbeck. *Étude sur les origines de la Sainte Alliance*, Vieweg, 1888.

Léon Say. *David Hume*. Paris, Guillaumin, 1888.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

Examens et concours de fin d'année. — Ont obtenu le diplôme : MM. Delanney (section économique et financière), Dupuis (section diplomatique), Agel (section diplomatique), Édouard Pekmeze (section diplomatique), Zarèh Pekmeze (section économique), Chevandier de Valdrôme (section diplomatique), Barbier (section administrative), Jacques Passy (section générale), Bergis (section générale), Lavaud (section générale), Chaubard (section administrative), Girod (section coloniale), de Villebois-Mareuil (section diplomatique), Andriopoulos (section diplomatique), Fabre (section diplomatique), Vidal (section générale), Médard (section administrative), Grimaux (section diplomatique), Munier (section coloniale), Gailly (section coloniale), Claudel (section administrative), Delesseux (section administrative), Colin-Dufresne (section diplomatique), Alvar de Penamacor (section diplomatique), Vasilescu (section économique et financière), Ozanne (section diplomatique), Moscou (section économique et financière).

La « grande distinction » et un premier prix de 500 francs en livres ont été décernés à M. Delanney et à M. Dupuis.

La « distinction » a été accordée à MM. Agel avec un prix de 200 francs en livres, Édouard Pekmeze et Zarèh Pekmeze avec un prix de 100 francs en livres, Chevandier de Valdrôme, Barbier et Jacques Passy.

Bourse de voyage. — Une bourse de voyage d'une valeur de 5,000 francs sera mise au concours en juin 1889.

Les candidats qui aspirent à la bourse doivent remplir les conditions suivantes :

1° Avoir depuis un an au moins et cinq ans au plus obtenu le diplôme de l'École;

2° Avoir fait agréer leur sujet d'études par l'un des professeurs et s'être préparé, sous sa direction, pendant l'année scolaire qui précède le concours;

3° Avoir, avant le 15 janvier qui précède l'époque à laquelle la bourse doit être décernée, présenté un exposé sommaire de leur projet de voyage et obtenu pour ce projet l'approbation du jury, et avoir, à la même date, justifié d'une connaissance *familière* de la langue du pays où l'étude doit être faite;

4° Avoir remis, avant le 15 juin, un mémoire complet sur le projet, indiquant l'état de la question à étudier, les parties déjà traitées dans les documents publiés, les points restant à éclaircir, la méthode générale que le

candidat se propose de suivre, les causes d'erreurs propres au sujet et les moyens de les éviter, etc.;

5° Avoir discuté ce projet, en présence et à la satisfaction du jury, avec une commission d'examen nommée à cet effet.

Un règlement détaillé indiquant la durée du voyage, qui ne pourra en aucun cas être moindre de trois mois, les dates de versements échelonnés à faire au lauréat, les obligations auxquelles il devra satisfaire, sera joint par le jury à la décision par laquelle il décerne la bourse. Le lauréat signera l'engagement de s'y conformer.

Les mémoires appartiennent à l'École, et ne peuvent être publiés qu'avec son autorisation.

Cour des comptes. — *Concours de mai 1888.* — Ont été reçus MM. Maurice Chotard, Kératry, Marcé, Martin, de Beauvais, anciens élèves de l'École.

GROUPES DE TRAVAIL.

Groupe d'histoire et de diplomatie. — M. Sorel, président. — *23 avril.* M. Kœchlin lit la suite de son étude sur la politique française au congrès de Rastadt. — *30 avril.* M. Doulcet présente le classement définitif des fiches de la bibliographie de l'histoire diplomatique (1re partie, recueils généraux).

M. Pigeonnau, président. — *12 mai.* M. Gailly rend compte de l'état d'avancement de son étude sur les origines de la colonisation pénale. M. Daubigny termine son étude sur l'expédition du Kourou. — *28 mai.* M. Daubigny donne lecture d'un mémoire sur la politique coloniale de Choiseul.

M. Vandal, président. — *4 juin.* M. Bassereau lit un mémoire sur les premières conquêtes de Méhémet-Ali au Soudan.

Groupe de finances et d'économie politique. — M. Léon Say, président. — *25 avril.* M. Delatour lit un mémoire sur l'incidence des impôts assis sur les capitaux de prêt. — *2 mai.* M. J. Passy lit une étude sur les taxes successorales en Belgique. — *16 mai.* M. Chardon lit une étude sur les rapports de la Banque de France avec le Trésor. — *23 mai.* M. Delanney lit une étude sur la vicinalité.

Groupe de droit public et privé. — M. Ribot, président. — *13 et 18 avril.* M. Max Leclerc donne lecture d'un mémoire sur la vie municipale en Prusse spécialement dans la province rhénane. Il a pris pour type la ville de Bonn où il vient de passer une année d'études.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES.

Section de finances et de droit public. — *20 avril.* M. Passy : Taxes successorales en Belgique. — *27 avril.* M. Delesseux : Des droits du Sénat

en matière de lois de finances. M. Chotard pense que ces droits existent, puisque c'est en vue de les atteindre que Gambetta avait demandé la revision de la constitution. M. Pensa croit qu'il est difficile de justifier le droit de priorité de la chambre si le sénat peut rétablir des crédits que la chambre n'a pas votés. — *4 mai.* M. Delanney : L'organisation de la caisse des chemins vicinaux. — *11 mai.* M. Francon : Étude historique sur les personnes morales. — *18 mai.* M. Pensa : Différentes impositions perçues à l'occasion des chemins de fer. — *25 mai.* M. Delanney : L'avenir économique des chemins vicinaux. — *2 juin.* M. Médard : De la commission départementale.

Section d'histoire. — La section a continué l'étude du partage de la Pologne. M. Ribot s'est occupé de la période comprise entre le premier et le deuxième partage; M. Romieu, du deuxième partage; M. Couty, du troisième partage. M. Chevandier de Valdrôme a donné lecture d'un travail sur la politique autrichienne pendant la guerre de Crimée.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Histoire, Diplomatie, Politique.

Revue des Deux Mondes. — *1er avril.* De Vogüé. Le deuil d'Allemagne. — *15 avril.* Grad. Forces militaires de l'empire allemand. — Rousset. Conquête de l'Algérie. — Bourdeau. Un historien catholique de la Réforme. — *1er mai.* Leroy-Beaulieu (suite). — *15 mai.* Lavisse. La fondation du Saint-Empire. — *1er juin.* Mazade. Un chancelier d'ancien régime. — E. Faguet. Benjamin Constant. — G. Valbert. L'empereur Frédéric. — *15 juin.* Duc d'Aumale. De Lens à Vincennes. — Le mont Cenis.

La Révolution française. — *Mars.* Relations de la France et de la Toscane de 1792 à 1795. — Mémoires de Billaud-Varennes. — *Avril.* H. Carnot, par A. Dide. — *Mai.* Le Conventionnel Bô. — Cassanyes, d'après ses Mémoires inédits. — Les conspirations dans le Loiret. — Le Brun et le comte de Trautts-mansdorff. — L'évasion de Sidney Smith. — *Juin.* N. Parfait. Marceau. — Aulard. La politique étrangère du Comité de salut public. — Grosjean. Relations de la France et de la Toscane : 1795-1803.

Nouvelle Revue. — *1er avril.* Vasili. La société de Paris. — Zeller. La frontière franco-allemande au xive siècle. — Gallot. Napoléon Ier. — Fergus. Etudes sur les origines de la bourgeoisie. — *15 avril.* Vasili (fin). — Le Saint-Simon de l'Angleterre. — *1er mai.* De Castellane. Le comte de Falloux. — Masseras. L'expérience du scrutin de liste. — De Bouet (suite). — *1er juin.* Vasili. Les forces de la Russie. — *15 juin.* Castellane. M. Thiers. — Le péril maritime. — E. Hennequin. 1814.

Revue du monde latin. — *Mars.* Encore le Procès des évêques au Brésil. — *Mai.* Bonaparte et la curie romaine. — Souvenirs d'une régence française en Piémont.

Revue historique. — *Mai-juin.* Du Casse. La reine Catherine de Westphalie. — Le second ministère du duc de Richelieu.

Revue chrétienne. — *1er mai.* E. Bersier. Henri Grégoire, étude sur la politique religieuse de la Révolution.

Correspondant. — *25 mars.* De Meaux. Les oratoriens de Juilly et le comte de Falloux. — *10 avril.* Delorme. Mémoires et correspondance du comte de Villèle. — *25 avril.* C. Jannet. Où en est la démocratie américaine? — Delorme (suite). — *10 mai.* Hyde de Neuville. Le Directoire et Bonaparte. — Correspondance de Mgr Dupanloup. — Entre deux révolutions. — *25 mai.* Hyde de Neuville, ses Mémoires. — Une réponse à l'*Univers*. — *10 juin.* J.-J. Rousseau à Venise. — M. de Falloux et l'expédition de Rome. — *25 juin.* D. de Broglie. Le duc d'Enghien. — Begouën. L'empereur Frédéric. — Le parti catholique et les élections en Belgique.

Revue britannique. — *Avril.* Les plébiscitaires. — *Mai.* Du gouvernement direct. — *Juin.* Rome ancienne et le régime parlementaire. — Le corsaire Jean Doublet, de Honfleur.

Revue bleue. — *N° 12.* Michelet. L'unité française. — *N° 13.* D. Ordinaire. Les républicains d'autrefois, Ulysse Trélat. — *N° 14.* G. Monod. La France et l'Angleterre. — *N° 15.* L'amiral Courbet et ses projets contre la Chine. — A. Sorel. Tolstoï historien. — H. Pessard. Notes et impressions. — *N° 17.* Les élections et les cahiers de Paris en 1789. — *N° 21.* An. Leroy-Beaulieu. L'Angleterre, la Russie et la France. — *N° 22.* Michelet. Les tombes de la Révolution. — Les universités et la Révolution. — *N° 24.* M. Tisza et les sympathies magyares. — La société de Paris. — *N° 25.* L'empereur Frédéric III.

Mémorial diplomatique. — *N° 12.* Correspondance. — Négoc. commerciales avec l'Italie. — Politique extérieure de

l'Italie. — *N° 13*. Réflexions. — Le canal de Suez. — La Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée. — *N° 14*. Discours de M. Bratiano. — La liberté religieuse en Russie. — Les origines de l'action de la Russie en Europe. — *N° 16*. La suspension des Conférences de Châtillon en 1814. — *N° 19*. L'expédition italienne à Massaouah. — *N° 20*. Le monument de Marie-Thérèse. — L'Etat du Congo et sa neutralité. — La France actuelle. — *N° 22*. La politique extérieure de la France. — Discours Tisza. — *N° 23*. La puissance russe et le chemin de fer transcaspien.

Revue diplomatique. — *N° 12*. Don Herrera y Obes. — *N° 13*. Le comte Lytton. — La sacrée Pénitencerie et la conciliation. — *N° 14*. M. de Giers. — Le conflit anglo-venezuelien. — *N° 15*. M. Floquet. — Les devoirs des consuls. — *N° 16*. Le baron de Mohrenheim. — L'union latine américaine. — *N° 17*. S. M. Milan Ier. — En Serbie. — *N° 18*. S. M. Christian IV. — L'incident Thouar. — *N° 19*. Le comte Kalnocki. — *N° 20*. S. S. Léon XIII. — Le futur conclave. — *N° 21*. M. de Champeaux. — La correspond. diplom. de M. de Bismarck. — *N° 22*. M. Goblet. — *N° 23*. M. Constans.

Revue de la Révolution. — *Avril*. La mission de Réal à Vincennes (1804). — Le séminaire des Missions étrangères sous la Révolution. — *Mai*. La France moderne et l'ancien régime. — Hommes d'esprit et causeurs de la Révolution. — La France et Paris sous le Directoire. — *Juin*. Le séminaire des Missions (suite). — Lanjuinais, sa conduite. — Hommes d'esprit, etc. (suite). — La France et Paris sous le Directoire. — Documents inédits.

Revue du monde latin (Paris). — *Juin*. La loi des garanties et le nouveau code pénal italien.

Revue suisse (Lausanne). — *Mai*. L'armée française.

Contemporary Review (Londres). — *Avril*. M. Müller. Frédéric III. — Dicey. Old jacobinism and new morality. — Contemporary life and thougt in Turkey. — *Mai*. The Power behind the Pope. — A Parliament or a Congress. — *Juin*. Will England retain India. — National defence.

The xixth Century (Londres). — *Avril*. M. Arnold. Civilisation in the United States. — *Mai*. The Disenchantment of France. — Tinkering the House of Lords. — *Juin*. The question of imperial safety.

North American Review (New-York). — *Avril*. The Hohenzollern Kaiser. — Why am I a Moslem. — Possible Presidents. — *Mai*. First impression of Congress. — Gen. Grant to gen. Sherman. Reasons for accepting the Presidency. — Germany's Right to Alsace. — Our Hold on Cuba. — Flexible majorities.

Fortnightly Review (Londres). — *Juin*. Can we hold our own.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Avril*. Kaiser Wilhelm. — Die Einfuhrung der Französischen Regie durch Friedrich den Grossen, 1766. — Saint-Petersburger Aufzeichnungen aus den ersten Regierungsjahren des Kaisers Nikolaus. — *Mai*. Talleyrand. — *Juin*. Berlin und Frankfurt. — Bilder aus dem Berliner Leben.

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 4*. Die europaïschen Grenzländer Russlands und das Nationalitäts princip. — Die politische Lage Persiens zu Anfang des Jahres 1888. — Ueber politische Verhältnisse in Inner-Afrika. — *N° 5*. Grossbritanniens *ultima ratio*. — *N° 6*. Die Schweiz und ihre Nachbarn. — Deutsche Geschichtdramen.

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — *N° 1*. Russische Diplomaten im 17e Jahrhundert.

Preussische Jahrbücher (Berlin). — *N° 5*. Der serbische Feldzug des Fürsten Alexander von Bulgarien im Jahre 1885. — *N° 6*. Ueber Mexico.

Finances, Économie politique.

Journal des Économistes. — *Avril*. L. Passy. Théorie de l'agriculture. — Raffalovich. Conversion de la dette anglaise. — Chemins de fer et voies navigables. — Production et consommation du vin en France. — *Mai*. A. Rousseau. Les tarifs de chemins de fer. — De l'égalité dans la protection doua-

nière. — L'émigration dans les temps modernes. — Raffalovich. Les Trade's Unions en Angleterre. — Le budget d'un ouvrier anglais. — *Juin.* Ott. La morale économique. — G. Raffalovich. Ricardo et Malthus. — Pascaud. Le vagabondage et la mendicité. — L. Poinsard. La conférence internationale des sucres. — Hubert-Valleroux. Le socialisme au Parlement anglais. — La réforme des Sociétés par actions en Angleterre.

Bulletin du Ministère des finances. — *Mars.* Alcools étrangers. — Droits sur les produits italiens. — Les bons du Trésor. — Les receveurs particuliers des finances. — Revenus de l'Etat. — Commerce extérieur. — Les fabriques de sucre et les procédés de fabricat. — Produits des contrib. indir. 1886-87. — Evaluation des propriétés bâties. — Budget de Paris; produits de l'octroi dep. 1801. — Tunisie : l'alfa; commerce avec la France; régime des peaux et taxes commerciales. — Angleterre : variations de la dette; conversions dep. 1822; conversion du 3 p. 0/0; taxe des voitures; reprise des affaires; régime douanier des colonies. — Belgique et Hongrie : situation budgétaire. — Italie : droits sur produits français; projets d'impôts; budgets depuis 1862; commerce extérieur; la taxe de famille à Mantoue. — Espagne : résultats de l'exercice 1886-87. — Etats-Unis : la question monétaire; le commerce extérieur. — Japon : budgets, monnaie. — *Avril.* Budget 1888. — Budgets, présentation et vote dep. 1877. — Produits 1888. — Crédits additionnels dep. 1871. — Contributions et revenus de l'Etat. — Commerce ext. — Recettes des chemins de fer. — Opérations de la Chambre de compensation de Paris dep. 1872. — Les pensions militaires. — Angleterre : convers. de la dette 3 p. 0/0; exposé budgétaire; l'administration locale; les budgets locaux. — Belgique : situation financière; droits municipaux d'abatage. — Allemagne : budget 1888. — Espagne : budget 1888. — Italie : l'impôt sur la richesse mobilière. — Russie : recettes 1887 : timbre des valeurs de Bourse. — Danemark : le budget. — *Mai.* L'année financière, projet. — Recettes et dépenses 1885-86. — Propriété bâtie, évaluation. — Impôts et revenus publics. — Commerce extér. — Sucrage des boissons, droits sur les boissons. — Divers. — Résultats de l'Union postale. — Angleterre : Londres et la cité; le sucre; l'or, l'argent et le papier. — Allemagne : revenus publics; assurance obligat., grande propriété, exploitat. rurales en Bavière. — Belgique : enregist. et timbre, loi. — Autriche : budgets locaux. — Italie : finances locales. — Espagne : commerce et douanes. — Grèce : commerce ext. — Roumanie : budget 1887-88. — Russie : commerce. — Danemark : impôt sur le rang. — Etats-Unis : la poste. — Canada : revenus et commerce.

Réforme sociale. — *1er avril.* Causes de la grandeur de la Prusse. — La question du *homestead* en Angleterre. — La liberté du travail et les grèves. — Les sociétés secrètes chinoises. — Le régime des mines en France. — *16 avril.* Le bordier berbère de la grande Kabylie. — L'histoire géographique de l'industrie houillère en France. — *1er mai.* Baudrillart. Les cultivateurs maraîchers et horticulteurs de l'Ile-de-France. — Gibon. La grève de Decazeville. — G. Ardant. La question agraire dans les colonies anglaises. — Le mouvement corporatif en Europe. — La question des petits logements à Palerme. — *16 mai.* M. de Mun et la Révolution. — Les syndicats agricoles en Belgique. — Les grèves de Vierzon. — Les cultivateurs maraîchers. — La condition de la femme dans les sociétés musulmanes. — *1er juin.* Du patronat rural avant 1789. — Comment réaliser la liberté du travail. — La petite propriété aux États-Unis. — *16 juin.* La loi successorale au point de vue de la natalité. — L'assurance obligatoire et le socialisme d'État. — Le rôle du vieillard. — Les causes de la chute de la Pologne. — Le projet de loi sur les habitations ouvrières en Belgique.

Revue des institutions de prévoyance. — *Avril.* Maze. Les prévoyants de l'avenir. — De Courcy. Caisse de prévoyance de la Cie d'assurances générales. — Lafitte. Caisse de retraites des sapeurs pompiers. — Matrat. Variations du taux d'intérêt à la Caisse nat. des retraites. — *Mai.* Maze. Les Questions sociales et le Parlement. — Le projet de loi sur les Sociétés de secours mutuels. — Les

Chambres syndicales et la propriété immobilière.

Revue maritime et coloniale. — *Juin.* La pêche de la sardine.

Revue britannique. — *Mars.* Port-Saint-Louis et la navigation du Rhône. — Chronique consulaire et commerciale. — *Mai.* Les ouvriers des deux mondes.

Revue philosophique. — *Avril.* Secrétan. Questions sociales, la journée normale.

Nouvelle Revue. — *1er mai.* Le budget de la guerre en 1888. — *15 mai.* Les écoles socialistes contemporaines. — *1er juin.* La jonction des chemins turco-serbes.

Correspondant. — *25 mars.* Le Provost de Launay. Un chapitre du déficit. Le ministère de l'instruction publique de 1878 à 1885. — Les faits économiques et le mouvement social. — *10 avril.* La morale de la crise agricole. — *25 mai.* Les finances de la République. — Des probabilités d'une invasion chinoise en Occident. — Les assurances ouvrières. — *10 juin.* Le tunnel sous-marin anglo-français. — *25 juin.* Le pétrole.

Revue du monde latin. — *Mars.* Le budget chinois.

Revue suisse (Lausanne). — *Mai.* Les grands magasins et le petit commerce.

La Science sociale. — *Avril.* De Tourville. L'Empire allemand. — Demolins. Les populations forestières. — De Rousiers. L'Empire russe en Asie. — Moustiers. Les origines de l'Italie moderne. — *Mai.* Demolins. La dictature. — Bureau. Conditions physiques qui déterminent l'organisation du travail. — Guerrin. Les faux remèdes au mal social. — De Préville. Le continent africain. — *Juin.* Saint-Romain. Questions du jour. — Demolins. L'art des forêts sous le régime de la famille. — Rousiers. L'Empire russe en Asie. — Moustiers. Origines de l'Italie.

Revue bleue. — *N° 23.* Mendiants et philanthropes en Angleterre. — *N° 24.* La crise agraire de l'Irlande.

Revue diplomatique. — *N° 12.* Voies de pénétration et routes commerciales de la Bolivie. — *N° 13.* Routes de la Bolivie (suite). — *N° 14.* Le commerce ext. du Portugal. — L'industrie cotonnière aux Indes. — *N° 16.* Les finances de la république Dominicaine. — *N° 17.* La question roumaine au point de vue financier. — *N° 18.* Le commerce de la Roumanie. — *N° 21.* Panama conquête de la France.

Le Mémorial diplomatique. — *N° 17.* Le tarif anglais sur les vins. — Le canal de Panama. — *N° 18.* Le différend franco-italien. — *N° 19.* La conférence sucrière.

Revue des Deux Mondes. — *1er mai.* C. de Varigny. Les grandes fortunes aux Etats-Unis. — *1er juin.* A. Geffroy. Le rôle de la richesse dans l'ancienne Rome. — *15 juin.* De Varigny. Les grandes fortunes en Angleterre.

Revista de España (Madrid). — *1er mai.* Turgot. — Los nuevos presupuestos y el estado economico del país. — *15 mai.* Turgot (suite). — Las verdaderas reformas economicas. — La produccion intellectual y el comercio de libros en España. — *30 mai.* Ferrocarriles economicas. — *15 juin.* La reaccion proteccionista en España. — Causas y fines de la emigracion.

Board of Trade Journal (Londres). — Notices. — Tariffs changes and customs regulations. — New custom tariff of Italy. — Customs duties, United Kingdom. — Trade between Spain and the U. K. — Extracts from consular reports. — Trade notices. — Mercantile marine Fund. — Tariff revision in the U. States. — Sponge fishery. — French trade with Servia. — Emigration to the S. African gold fields. — Russian railways. — Trade marks in Brazil. — Statistical tables. — *Mai.* Tariff changes und customs regulations. — Customs tariff of China. — Report on recent changes in the prices of Exports and Imports. — Female labour in Germany (clothing). — Belgian Inquiry. — Trusts in United States. — New danish butter law. — The labour market in the colonies. — Statistical tables. — Varia. — *Juin.* Tariff changes. — Customs tariff of Victoria. — Shipbrokerage fees in French ports. — France, imports from U. Kingdom. — Trade notices. — The co-operative Congress. — Factory operatives in Germany. — The grain interests in Germany. — Agricultural statistics in Germany. — The resources of the North-West territories of Canada. — Statistical tables.

The Fortnightly Review. — *Avril.* Healthy homes for the working classes.

— *Mai.* Notes from a prosperous agricultural country. — *Juin.* Summer-time in rural Portugal. — Social problems in America.

Journal of the R. statistical Society (Londres). — *Mars.* Defects of English Railway Statistics. — Progress, organisation, and aims of Working class Co-operaters. — Some Canadian Railway and Commercial Statistics. — Miscellanea.

Contemporary Review (Londres). — *Avril.* Socialism and the unemployed. — The irish Landlord's appeal for compensation. — *Mai.* The occupation of Land. — Irish statistics. — Technical education in board schools. — The dislocations of Industry. — The civil list. — *Juin.* Street children. — The invasion of pauper foreigners.

The XIXth Century (Londres). — *Avril.* Kropotkin. The breakdown of our Industrial system. — Earl of Meath. A model factory. — The Chinese in Australia. — *Mai.* The Clergy and the Land. — *Juin.* Kropotkin. The coming Reign of Plenty.

Political Science Quarterly (New-York). — The bases of taxation. — The tariff of 1828. — Control of immigration. — The Michigan Salt association.

North American Review (New-York). — *Avril.* The Presidents Panacea. — Taxing Land Values. — Communism and Protection. — Land nationalization. — *Mai.* Dangerous « Trusts ». — Physical basis of Brain-Work. — The decline of New-England. — American shipping; the desease and the remedy.

Jahrbücher für national Œkonomie (Iena). — *N° 3.* Die Mortalitätsverhältnisse des geistlichen Standes nach den Erfahrungen der Lebensversicherungsbank f. D. in Gotha. — Der œsterreichische Staatsvoranschlag. — Durchschwittspreise 1879-1887 im Deutschen Reiche. — Bibliographie. — *N° 4.* Die Währungsfrage und die englische Untersuchungs-Kommission. — Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Teilen Preussens. — Schwedische und Italienische Eingangszölle auf Getreide und Mehl. — Die belgische Ackerbaustatistik von 1880. — Waaren Ein-und-Ausfuhr von Œsterreich-Ungarn und Italien. — Der Gold und Silbervorrath der Bank von Frankreich 1887. — Bibliographie. — *N° 5.* Werttheorien und Wertgesetz. — Ricardos Briefe. — Das dänische Stattsbudget. — Ungarns Handel mit Deutschland.

Russische Revue (Saint-Pétersbourg). — Allgemeines Reichs-Budget 1888. — Russlands Handel mit Vieh. — Das Bergwesen im Kaukasus, 1886. — Varia.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Juin.* Die gegenwärtige Lage der deutschen Landwirthschaft.

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 5.* Die Heimatcolonie Düring bei Bremerhaven. — *Juin.* Friedrich der Grosse und die Einführung der Regie in Preussen.

Preussische Jahrbücher (Berlin). — *Juin.* Die Entwickelung des Socialdemokratismus zum Anarchismus.

Législation. Droit public.

Journal du droit international privé. — *N^os^ I-II.* Von Bar. Esquisse du droit international privé. — Danieli. Condition des sociétés étrangères en Italie. — C. Daguin. Exécution des jugements étrangers en France. — Divorce en Suède, conditions d'un second mariage. — De l'abordage en droit espagnol. — Chronique : aff. de Florence; aff. des placards contre l'empereur d'Allemagne. — Questions et solutions pratiques. — Jurisp. Faits et informat. — Bibliog. — *N°s II-III.* — P. Leroy-Beaulieu. La question des étrangers en France. — Compétence à l'égard des souverains et Etats étrangers. — Condition faite aux créanciers étrangers de la succession d'un Ottoman. — Légitimation des enfants naturels par mariage subséquent. — Questions relatives à la propriété littéraire et artistique en Allemagne et en Angleterre. — Impôt sur les sociétés étrangères en France. — Affaire de l'abordage de *la Ville-de-Victoria* et du *Sultan* et aff. diverses. Jurispr. Bibliog.

Revue d'administration. — *Avril.* Différentes formes de l'impôt sur le revenu. — L'Assistance publique à Paris. — Delanney. Droit des riverains sur les terrains retranchés de la vicinalité. —

Mai. Le régime de la propriété foncière en Algérie (act Torrens). — Formes de l'impôt sur le revenu. — Les battues communales.

Revue algérienne. — *Mars.* La loi du 26 juillet 1873, son interprétation et son exécution. — E. Godefroy. Les communes de plein exercice de l'Algérie (suite). — Jurisprudence. — *Avril.* Régime des eaux en Algérie (suite). — E. Godefroy (suite). — Coutumes indigènes (textes). — *Mai.* E. Godefroy (suite). — Régime des eaux (suite). — Coutumes indigènes (suite). — *Juin.* E. Godefroy (suite). — Bibliographie. — Jurisprudence.

Revue du droit international (Bruxelles). — *N° 1.* Les alliances européennes au point de vue du droit international. — Situation légale de l'extradé vis-à-vis des tribunaux de l'Etat requérant. — Procédure de l'extradition. — Conférence pour la publication des tarifs douaniers. — *N° 2.* De l'incompétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers, et de la situation spéciale de l'Etat du Congo en Belgique. — Komarowski. Des causes politiques de guerre dans l'Europe moderne. — Pradier-Fodéré. La république Argentine et le droit international. — E. Lehr. Le corps diplomatique en Espagne. — Rolin. Le projet de code de commerce portugais.

Correspondant. — *25 mars.* Les concordats et l'obligation réciproque qu'ils imposent à l'Eglise et à l'Etat.

Archives diplomatiques. — *Mars.* Négociations relatives au canal de Suez. — Traités et documents. — Chronique. — *Avril.* Traités divers. — Canal de Suez (suite). — Affaire des Nouvelles-Hébrides, etc., négociations (1847-1886). — Documents, chronique. — *Mai.* Affaire des Nouvelles-Hébrides. — Négociations commerciales avec l'Italie. — Lois et documents.

Nouvelle Revue. — *15 juin.* La question des cadres. — Le péril maritime.

Revue bleue. — *N° 16.* J. Reinach. La réforme électorale. — *N° 21.* Les armées étrangères, I.

Mémorial diplomatique. — *N° 17.* L'administration en Italie.

Revue des Deux Mondes. — *15 juin.* Duc de Noailles. Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis.

Revue maritime et coloniale. — *Mai.* Les collisions en mer. — *Juin.* Rosse. Eléments de droit maritime international. — Loi allemande sur le rapatriement des gens de mer.

Rivista italiana per le Scienze giuridiche (Roma). — *V, fasc. I.* Questioni controverse nel giudizio cambiario.

The xix^th Century (Londres). — *Avril.* Hill. The House of Lords. — *Mai.* The local government bill. — The admiralty confusion and its cure. — *Juin.* Waddington Local government and county councils in France.

Contemporary Review (Londres). — *Juin.* Local self-government for London. — The invasion of pauper foreigners.

Political Science Quarterly (New-York). — Nominations in New-York City. — Laband's German Public Law. — State Statute and Common Law.

Fortnightly Review. — *Mai.* The House of lords and the County council. — *Juin.* The local government bill.

North American Review (New-York). — *Avril.* The President's Panacea. — Possible Presidents. — The suffrage paradox. — Halls for public meetings. — *Mai.* MM. Arnold on America. — The theory of american government. — Testimony before House Committees.

The Law Quarterly Review (Londres). — Public meetings and public order (par H. Lentz, A. Gigot et König). — Curiosities of Copyright law. — The Canadian constitution. — Jurisprudence.

The Nation (New-York). — *29 mars.* The senate and international copyrigt.

Zeitschrift für das Privat und Oeffentliches Recht (Vienne). — XV. — III. Das relative Vollmachtsindossament. — Zur Lehre vom öff. Gute nach gem. und österr. Rechte.

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 5.* Die heutige œsterreichisch-ungarische Armee. — Kroatien in staatsrechtlicher und politischer Beziehung.

Géographie, Affaires coloniales.

Bulletin de géographie commerciale (Paris). — *N° 1.* Le bassin de l'Orénoque.— L'Algérie et la Tunisie.—Iles Marquises et Tuamotou. — Les Indiens en Guyane. — Le Tonkin, parti à en tirer. — Varia. — *N° 2.* Féroë et Hébrides. — Excursion en Annam. — L'Uruguay oriental. — Exposition de Tunis. La ramie. — Varia. — *N° 3.* L'Indo-Chine française. — La vie sociale dans la Rép. Argentine. — Caravanes du Soudan. — La France dans le Pacifique. — Chemin de fer transcaspien. — *N° 4.* Caucase et Transcaspienne. — Les Canaries. — Routes d'Asie centrale. — Voyage en Algérie. — Varia. — *N° 5.* Mésopotamie et Perse. — Le commerce français en Algérie. — La frontière du Maroc. — La Rép. sud-africaine. — Femmes indigènes au Tonkin. — Varia. — *N° 6.* La France aux îles Sous-le-Vent. — Pêches françaises. — Cochinchine : routes; navigabilité du fleuve Rouge. — Varia.

Revue des Deux Mondes. — De Varigny. L'Océanie moderne. — Blanchut. Une école coloniale à Paris. — Un voyageur français au Maroc.

Nouvelle Revue. — F. de Flaix. La colonisation de la Tunisie. — Routier. La Siamoise chez elle. — La jonction des chemins turco-serbes. — *15 juin.* De Flaix (suite).

Revue coloniale. — *Avril.* Un voyage à Bornéo. — *Mai.* Un voyage à Bornéo (suite).

Revue britannique. — Les mines d'or du Transvaal.

Correspondant. — *25 juin.* A propos d'un livre canadien.

Revue diplomatique. — *N° 15.* La région des Guyanes.

Revue diplomatique. — *N° 19.* L'Amazone. — *N° 23.* Le chemin de fer transcaspien.

Revue bleue. — *N° 12.* J. Chailley. La politique indigène aux colonies. — *N° 13.* M. Dubois. Les Italiens en Abyssinie. — *N° 14.* Monchoisy. La Nouvelle-Calédonie et les Australiens. — *N° 17.* Notre situation à Madagascar. — *N° 22.* Le mouvement patriotique en Serbie.

Revue suisse (Lausanne). — *Mai.* La région des Amazones. — Souvenirs d'un séjour en Russie.

Contemporary Review (Londres). — *Avril.* Allen. A glance to north Africa. — M. Coll. Islam and civilisation. — *Juin.* Will England retain India.

The xix^th Century (Londres). — *Mai.* In the Bahamas. — *Juin.* The scientific frontier of India an accomplished fact.

Fortnightly Review (Londres). — *Mai.* The east-african slave trade. — *Juin.* The Cape in 1888.

Unsere Zeit (Leipzig). — *N° 4.* Das Gesetz betreffend Aenderungen der Wehrpflicht im deustche Reiche. — *N° 6.* Nationale Aufgaben in Unsern-Kolonial Gebieten.

Petermanns Mitteilungen (Gotha). — *N° III.* Reisen zwischen Kassala und dem Setit. — Die neuern dänischen Untersuchungen in Grönland. — Die Niederschlagverhältnisse des Russischen Reiches. — Ueber die Tscherkessen. — *N° V.* Entwickelung der Besiedelung der Verein. Staaten. — Die Nanusa-Inseln. — Die Verwendbarkeit des Elefanten. — Die Lage der erdmagnetischen Pole. — Die Farht des « En Avant » auf dem Ubangi. — Die Gletscher des Tien-Schan. — *N° VI.* Ein Jahrhundert der Afrika-Forschung.

Revista de España (Madrid). — *15 juin.* Las reformas en Filipinas.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard et Gallois

LA CONCEPTION POPULAIRE DE LA ROYAUTÉ

EN ANGLETERRE.

On a dit, avec autant de justesse qu'il peut y en avoir dans une proposition si générale, que l'Angleterre est une république de fait sous les apparences et avec les formes d'une monarchie. Que reste-t-il de substance dans ces apparences et ces formes? Quel degré de consistance et de ténacité, quelles chances de durée conservent-elles? Quels services rendent-elles encore, qu'elles puissent invoquer contre le besoin croissant de revenir au vrai et de mettre d'accord les dehors et le fond? Questions délicates qui se résolvent en celle-ci : quelles prises a encore la royauté sur les masses? Le légiste, l'homme d'État reçoivent ici le mot d'ordre de l'homme du peuple. Dans une société qui se démocratise de plus en plus, le concept juridique et politique de la couronne ne peut pas rester essentiellement différent du concept populaire. Il tend à n'être que l'expression plus savante de la même idée. L'avenir de la forme monarchique dépend de la mesure dans laquelle elle répond aux besoins d'imagination, au tour de sensibilité, à la méthode et aux allures d'esprit, aux divinations intéressées et aux instincts héréditaires de la foule anonyme.

La monarchie a sur les autres régimes politiques un avantage très considérable : elle est la forme de gouvernement la plus aisément intelligible pour les masses populaires, la seule qui « fasse image ». — Elle donne à ceux qui ne pensent que par des sensations — le nombre en est grand encore — la sensation immédiate et simple de l'autorité. Qu'une chambre de 670 membres soit dans le pays le législateur effectif, l'auteur souverain de toutes les prescriptions générales auxquelles chacun est tenu d'obéir, c'est une notion complexe, détournée, artificielle, faite pour troubler et déconcerter les esprits qui ne sont pas rompus à l'analyse. S'ils prenaient de là seulement leur conception de la loi, ils y verraient peut-être les formes extérieures et le corps d'une règle, ils n'y sentiraient pas, avec le ton, l'accent, le geste en quelque sorte, l'âme profonde du commandement, ce je ne sais quoi devant

lequel instinctivement la volonté s'incline. Quelle puissance d'abstraction ne faut-il pas pour comprendre qu'après un débat qui doit paraître, de loin comme de près, le comble de la confusion, un surplus de bulletins jetés dans une urne, ou de personnes franchissant une porte puisse engendrer un *ordre*, c'est-à-dire cette chose une, homogène, catégorique, décisive, cet être conquérant et arrogant, qui ne prétend pas à moins qu'à déposséder chacun de lui-même et à lui imposer le sacrifice de ses préférences; ce qu'il faut de sève et de vie pour une telle victoire, sortant d'une opération abstraite, addition et soustraction, après le coup de dés d'un vote : quel paradoxe! Au contraire, il ne faut aucune puissance d'abstraction pour comprendre qu'un tel ordre sorte, vibrant et d'un seul jet, de la bouche d'une seule personne. Pour une notable majorité du peuple anglais, notamment pour les deux millions de nouveaux électeurs ruraux, le fait d'un vote dans une assemblée n'entre pas, ne demeure pas dans l'idée courante qu'ils se forment de la loi. Ils se la représentent, soit, à la manière de leurs ancêtres, comme une coutume qui vaut par la force de l'habitude, par le mystère des lointaines origines, soit comme la volonté personnelle et présente du souverain.

Ce qui vient d'être dit du législateur peut l'être à plus forte raison de l'exécutif. Les rois s'appellent volontiers les pères de leurs peuples; qu'ils le soient ou non, il est constant que l'institution a été copiée originairement sur le pouvoir paternel, c'est-à-dire sur un modèle que tout homme a connu d'enfance et que la plupart réalisent ensuite pour leur compte. Il suffit à chaque citoyen de se regarder lui-même au milieu des siens pour avoir, non pas une idée juste, mais quelque idée de l'organisation monarchique. Le gouvernement parlementaire n'a pas de prototype aussi répandu, aussi familier à tous ceux dont il réclame la soumission. Bagehot a fait cette très juste remarque, que quand Louis-Napoléon invitait les Français à choisir entre lui et l'Assemblée, c'était comme s'il leur eût donné le choix, non pas seulement entre la dictature et la liberté, mais entre le clair et l'obscur, le certain et l'innommé, entre un gouvernement et l'interrègne ou le vide. Ils pouvaient se représenter un Bonaparte à cheval, étendant la main, déployant sa voix de commandement. L'Assemblée, s'ils se la représentaient, devait leur donner l'impression d'une foule, d'un rassemblement comme il leur arrivait d'en faire eux-mêmes dans les rues, d'où ne pouvaient sortir que des clameurs confuses et des courants aveugles. Notez d'ailleurs que, même dans le pays où elle a cessé d'être absolue, la royauté a encore l'air de l'être. Les respects dont on entoure la personne royale, le langage qu'on lui tient, le langage qu'on lui prête, le costume pompeux ou l'habit militaire qu'elle porte,

tout tend à en faire une image parlante de l'autorité. L'obéissance envers elle est en quelque sorte de premier mouvement. L'obéissance ne peut être que réfléchie et raisonnée envers un Président de la République ou un Président du Conseil. Celui-ci est trop dans le même plan et au même niveau que ses ministres ou que l'Assemblée. L'ouvrier ou le rustre des champs promène ses regards sur ces habits noirs, sans bien distinguer qui est le maître. Même aujourd'hui, beaucoup de paysans anglais ne supposent pas qu'il y ait d'autre pouvoir effectif que celui de la Reine : le Parlement n'est à leurs yeux qu'une assemblée de délégués chargée d'apporter des doléances au pied du trône et de contrôler les dépenses publiques. Les ministres ne sont que les conseillers et les agents de la couronne. On essayerait en vain de faire comprendre à ces interprètes naïfs de la Constitution que le pouvoir effectif est tout entier dans le Parlement et dans le Cabinet. De même, ce que le gentleman éclairé appelle l'ordre public sanctionné par la loi est encore pour maint travailleur des campagnes la « paix de la Reine ». Corriger sa formule à ce sujet, ce ne serait pas rectifier l'idée qu'il se fait de la chose exprimée, ce serait l'obscurcir, et autant dire la mettre à néant; car il n'est pas en état de s'en faire une plus précise et plus correcte.

Cette base puissante de la monarchie doit naturellement se désagréger et se réduire à mesure que les esprits s'exercent, se délient et s'habituent à manier des abstractions. Plus le mécanisme parlementaire s'éclaire par les progrès de l'instruction et du raisonnement plus la royauté tend à rentrer dans l'ombre. Notez ici de plus une circonstance particulière. Les associations et les meetings, qui se multiplient en Angleterre plus rapidement qu'ailleurs, sont comme autant de copies du Parlement; ils en expliquent en quelque sorte le jeu par une démonstration quotidienne. Peu à peu la confusion cesse, l'articulation des rouages se découvre; l'appareil compliqué devient à son tour un objet de représentation, une image. L'Anglais est comme l'homme qui, voyant tous les jours la reproduction en petit d'une machine à vapeur, finit par en connaître toutes les pièces, se les figure en mouvement et en comprend l'effet. Lorsqu'Homère, après avoir raconté que les Cyclopes n'ont pas d'assemblées, trahit par son étonnement la force du besoin et de l'habitude de se réunir chez les races helléniques, il limite implicitement l'avenir et la fortune de la royauté en Grèce et prédit sans le savoir la transformation républicaine des institutions. On peut dire pareillement que chaque association de plus, chaque *meeting* nouveau, depuis 1769, date de la première réunion publique, concourent à rendre superflue la fiction monarchique et à en préparer l'abandon, par cela seul qu'ils simplifient pour l'esprit

le gouvernement parlementaire, qu'ils rendent plus familière, plus aisément imaginable la réalité d'abord inintelligible et troublante qui se dissimulait derrière le trône.

Heureusement pour la monarchie, elle a en Angleterre des appuis psychologiques moins ébranlés et plus durables. J'ai expliqué ailleurs les raisons qui font que, dans un peuple passionné pour l'action, la masse est relativement exempte d'envie à l'égard des classes supérieures. L'*effort* étant par lui-même un bien, les inégalités de condition qui la condamnent à l'effort perdent en partie ce qu'elles ont d'irritant; l'impression qu'elles produisent est sans aigreur; par suite, elles ne sont plus qu'un principe de variété intéressante dans le tableau que la société présente aux yeux de chaque homme. Le Français ne pense guère à ses supérieurs sans un retour sur lui-même, qui trop souvent tourne au dépit et à la colère. Le personnage et la conduite du squire local, du grand noble, du prince, captivent l'Anglais sans arrière-pensée, comme ferait une représentation théâtrale. Ce qu'il y a de plus amer dans l'envie étant écarté, les esprits et les âmes du vulgaire s'attachent au jeu des différents acteurs et en tirent de l'amusement à peu de frais; c'est une récréation sans fatigue après des journées d'un labeur étroit et dur, elle répond à la curiosité sans essor, au sentimentalisme un peu plat de la race. Cela n'a jamais été plus sensible que sous le présent règne. Le sexe de la reine, qui diminue naturellement la portée de ses actes publics, n'a pas diminué sensiblement l'intérêt qu'excitent les détails les plus insignifiants de son existence privée. Au-dessus de la politique et des affaires, où règne une atmosphère si sèche, une lumière si ingrate et si décolorée, c'est un charme d'apercevoir de loin une pompe décorative, une fête qui parle aux yeux; c'est un charme plus grand de rencontrer à une telle hauteur un roman honnête, introduction à un ample tableau de famille. « Madame, disait lord Melbourne à la reine Victoria, savez-vous pourquoi votre mariage a produit une telle impression de félicité radieuse? c'est qu'on y a vu toute autre chose qu'une affaire d'État. » La reine a répondu à ce sentiment avec une confiance touchante, lorsqu'elle a publié, sur son voyage en Écosse avec le prince Albert, ce journal si vide d'intérêt, d'un art si enfantin, qui a réussi par sa candeur même. Jamais en France, du temps de la monarchie constitutionnelle, on ne se serait aventuré à imprimer un pareil livre, pas plus qu'en 1886 le « Cruise of the Bacchant », relation du voyage que les deux fils du prince de Galles venaient de faire à travers l'empire britannique. Les princes observent, prennent des notes, écoutent de la bouche de leur précepteur des explications pédantes qu'on ne manque pas de reproduire dans le texte; ils achètent à Haïti des barres paral-

lèles pour faire de la gymnastique; ils se livrent à des chasses échevelées à Gibraltar; on ne fait grâce de rien au lecteur. La publication de ce fastidieux pot pourri témoigne de la valeur que la qualité et le rang prêtent en ce pays aux moindres détails de la vie d'un prince. Le narrateur anglais a compté sur un intérêt attendri et a écrit jusqu'au bout, là où un Français aurait dès le premier mot pressenti le ridicule et renoncé à poursuivre son œuvre.

Une autre disposition d'esprit, celle-là spéciale à l'Angleterre, concourt à y conserver la monarchie. L'aptitude philosophique est extrêmement rare et de court essor chez les Anglais. Les généralisations poussées à outrance leur font éprouver une sorte de malaise; ils s'arrêtent volontiers à des notions de moyenne étendue qu'ils acceptent comme éléments premiers et indécomposables. Cela exclut toute conception égalitaire de la société. Les peuples égalitaires sont ceux qui, en présence de ce riche ensemble qu'on appelle une nation politique, l'analysent, le décomposent sans se lasser et ne sont pas satisfaits qu'ils ne soient arrivés à l'élément le plus simple, l'*individu*. Les groupes et les cadres intermédiaires laissés par l'histoire ne les arrêtent pas, les retardent à peine; ils les traversent avec entrain. L'individu seul est « selon la nature ». A la limite de l'opération, il n'y a plus que la molécule humaine, identique à elle-même dans les millions d'exemplaires qui la reproduisent. L'égalité est la loi nécessaire d'une société dont le penseur ne fait la synthèse qu'à la suite et avec les résultats d'une analyse si extrême. On voit sans peine que, sur cette surface nivelée, il ne peut y avoir de place particulière naturellement désignée, efficacement abritée, pour le trône. La royauté, si elle y subsiste, y est comme isolée et à découvert; rien ne l'annonce, ne fait pente et degrés vers elle.

Les Anglais n'ont pas le goût ni la curiosité de pénétrer si profondément; dans ce corps social qu'ils sondent, ils appréhenderaient d'atteindre la force vitale en ses sources, s'ils ne modéraient la furie du scalpel; ils craindraient de ne plus faire que l'anatomie d'un cadavre, s'ils poussaient cette anatomie jusqu'à la cellule humaine. C'est un des traits les plus significatifs de leurs généralisations politiques que l'individu ait été si longtemps sans y figurer et qu'il y tienne encore aujourd'hui si peu de place. Ils le considèrent comme un élément, non pas *naturel*, mais *artificiel*, non comme le résultat d'une analyse correcte, mais comme le résidu d'une désintégration outrée. La société qu'ils se représentent n'est pas une agglomération de personnes humaines, mais un système de classes superposées, de corporations juxtaposées. Classes et corporations sont ou ont longtemps été les termes extrêmes et indivisibles de leur analyse. Ces termes fournis

par l'histoire, une vigoureuse philosophie pratique les a consacrés tels qu'ils se présentaient, sans scruter leur substance. Une philosophie spéculative infirme, sans portée et sans exigences, n'a pas eu l'idée de réclamer une investigation plus profonde. La nation a donc été conçue comme une vaste hiérarchie qui pyramide, et c'est le roi qui en forme le couronnement. La royauté n'est que la plus élevée en dignité de ces corporations[1] dont l'ensemble forme la société politique; elle est une partie nécessaire d'un tout vivant qui se soutient par sa masse et se justifie par sa durée; elle participe à la stabilité du système entier; elle paraît comme lui « selon la nature »; elle est comprise dans le large crédit, dans l'acte de foi général qu'on accorde à cette œuvre des siècles. Il y a la même différence entre notre monarchie de Juillet et la monarchie de la reine Victoria, si analogues à tant d'égards, qu'entre le chapiteau d'une colonne, qui s'élève seule et grêle dans le vide d'une plate-forme bien horizontale, et la cime solidement assise d'une montagne qui va se prolongeant et s'abaissant sans fin, par des contreforts et des collines d'appui, et qui ne laisse que bien loin commencer la plaine.

Autre principe de vie et de ténacité procédant de la même cause : la royauté en Angleterre ne fait pas seulement partie d'un vaste ensemble, elle fait partie, elle est la tête d'une série, le premier anneau d'une longue chaîne chronologique, le point de départ et le fond de l'histoire nationale. La France ne connaît plus guère cette impression de continuité; elle n'en sent pas le besoin. Le moment présent, qui est déjà une abstraction, nos politiques rationalistes le dépouillent encore, l'isolent de tout ce qui marque son rang dans la série; ils ne prétendent pas à moins qu'à sortir du temps et à entrer dans l'absolu. L'Anglais n'estime pas que la vérité doive être cherchée en dehors de la réalité et de la vie. Cette abstraction du moment présent, il s'efforce non pas de la subtiliser encore, mais de lui donner poids, corps et substance, en la rattachant à un passé aussi long qu'il le peut concevoir. Inhabile à élever son horizon par la généralisation philosophique, il l'élargit par une sorte de généralisation historique. Il demande à l'indéfini des siècles la majesté que nous demandons à l'indéfini abstrait de nos conceptions.

Une telle manière de penser fournit à la forme monarchique un appui presque inébranlable. La royauté n'est pas seulement ici un élément dans un système complexe où tout se tient; elle est le plus

1. On sait que le mot de corporation désigne en anglais non pas seulement l'être moral constitué par l'association de plusieurs personnes vivant au même moment, mais celui que forme une *série* d'individus se succédant par exemple dans la possession viagère d'un bénéfice.

ancien élément de ce système, l'emblème de son antiquité et de sa continuité. Centre et noyau de la constitution politique, où nominalement tout procède d'elle, elle y met le sceau du passé : elle étend la magie de son immémorialité sur les institutions ses cadettes, sur les libertés mêmes qu'on a arrachées de ses mains. Les Anglais, dans leur passion d'antidater tout ce qu'ils entendent désigner au respect, ont mêlé à tout ce témoin séculaire, plus même que les documents ne les y autorisaient ; ils l'ont rendue, comme alliée ou comme adversaire, présente et active en toutes leurs luttes, partie en tous leurs contrats. Elle en atteste l'ancienneté mieux que le parchemin en lambeaux sur lequel ils sont couchés. — C'est par une fiction vaine et sans écho que le parti monarchique en France représente le trône comme le garant des libertés publiques ; engendrées ici de la raison et de la justice abstraite, elles répudient bruyamment cette protection et cette dépendance. En Angleterre, la royauté et les libertés arrivent ensemble et du même pas du fond de l'histoire, et nul n'aurait la pensée de les disjoindre après le long voyage qui a resserré leur union et confondu en quelque sorte leurs images dans un vague et superstitieux souvenir.

La royauté n'est pas seulement l'image de l'autorité ; elle est l'auteur et le symbole de l'unité nationale. Sans elle, dans le passé, les éléments *disparates* qui ont formé la nation n'auraient pas pu se fondre ; sans elle, dans le présent, ceux de ces éléments qui ne sont pas encore absorbés ou qui tendent à se désassimiler se désagrégeraient. Le Parlement a contribué à son heure et dans sa mesure à l'unité du peuple anglais ; il ne l'aurait pas faite à lui seul. Maintenant encore, la masse se fendrait en maint endroit, des parties entières s'en détacheraient, si l'on ne voyait que lui dans la région du pouvoir suprême. Cela est aisé à comprendre. Dans une assemblée qui serait la plus haute autorité visible, tout se décide à la majorité des voix. Une province, une colonie, dont la représentation se trouverait en minorité dans la chambre souveraine par l'accord adverse de tout le reste sur un intérêt vital, seraient dans la condition d'un peuple soumis à la pire, à la plus humiliante et intolérable des tyrannies, celle d'un autre peuple. Leurs habitants auraient le même sentiment qu'une race vaincue qui ne s'appartient plus et que ses conquérants gouvernent. La royauté masque plus ou moins cette oppression. Les sacrifiés prennent plus aisément leur parti du sacrifice, leur résistance dégénère moins facilement en sécession, lorsqu'ils ont des facilités pour croire qu'ils n'ont affaire qu'à un seul homme, leur propre souverain traditionnel, à un maître qui est aussi celui de leurs adversaires. Ils plient sans désespoir, se redressent sans haine inexpiable sous cette volonté qui les

opprime aujourd'hui, demain opprimera les autres, et les protégera peut-être. L'oppression parlementaire, vue de face et à nu, ne leur laisse pas la ressource de ces illusions : c'est la servitude sans voile et sans euphémisme, le despotisme systématique et sans retour.

Il est plus que probable que si les colonies nord-américaines n'avaient eu de griefs que contre un roi, violateur de leurs Chartes octroyées par lui, la résistance légale la plus énergique n'aurait pas dégénéré en guerre nationale, et que les émeutes n'auraient pas tourné à la révolution. Mais, à côté du roi, elles apercevaient le Parlement, représentation d'un peuple auquel chaque génération qui passe les rendait plus étrangères; derrière le Parlement, elles croyaient entendre ce peuple, la foule, le vulgaire, disant avec jactance : « Nos sujets d'Amérique, » et se piquant de les traiter comme des gens taillables à merci. Voilà ce qui a rendu insupportables à trois millions d'hommes, matière toute prête d'une nation, des griefs en substance légers, qui, imputables au prince seul, n'eussent provoqué apparemment qu'une irritation et des violences passagères. On vit avec l'arbitraire en le combattant, en lui disputant pied à pied la place; on n'accepte pas un seul jour l'asservissement. Actuellement, la prépondérance non dissimulée et trop évidemment irrésistible de la chambre des communes dans le gouvernement est, sans aucun doute, l'une des causes qui ont rendu inévitable l'émancipation graduelle des grandes colonies nord-américaines, sud-africaines et australasiennes. Sous cette souveraineté avouée d'une assemblée britannique, la dépendance de nation à nation fût devenue trop visible et trop blessante; il a fallu relâcher le lien. D'autre part, c'est grâce à l'autorité — bien que purement officielle et formelle — conservée par la couronne, que ce qui subsiste de cette dépendance se fait accepter par des populations ombrageuses, de jour en jour plus nettement séparées de la métropole par leurs intérêts, leurs habitudes, leurs mœurs, et qui sont en voie de former comme des races nouvelles, substance d'une nationalité distincte. Quel autre obstacle ou retard à une scission déclarée que cette sorte d'union purement dynastique qui écarte leurs scrupules et sauve leur dignité? Que le choix de leur gouverneur, le désaveu des lois votées par leurs parlements particuliers, soient commis nominalement à la Reine, ils s'en accommodent sans opprobre; s'ils l'étaient dans la forme, comme dans le fond, au Parlement britannique, ni le Canada, ni le Cap, ni l'Australie, n'en prendraient leur parti patiemment.

Dans le Royaume-Uni même, la concorde dans l'union avec l'Écosse n'a pu être maintenue que par un *modus vivendi* qui laisse aux députés écossais la disposition absolue du pouvoir législatif pour

l'immense majorité des questions intéressant leur pays. C'est un petit parlement autonome qui s'isole et fonctionne à part dans le grand. L'Écosse est à la veille d'avoir un secrétaire *d'État* à elle; elle jouit virtuellement d'une sorte de *home rule* analogue à celui que réclame l'Irlande, ou que rêve par instants le pays de Galles. Il a fallu dénouer pour ne pas rompre.

En somme, on peut dire que, dans un pays où se juxtaposent autant d'éléments disparates que dans l'empire britannique, le régime parlementaire pur, sans roi, ou avec un roi pour la forme, — en d'autres termes le régime Conventionnel, — ne peut aboutir qu'à une suite de conflits patents et suraigus qui, à l'origine, auraient empêché l'unité de se faire, et qui, plus tard, l'auraient ébranlée et bientôt dissoute, si l'on n'avait eu recours à l'expédient plus ou moins avoué d'un lien purement dynastique. La présence du roi et ce qu'il garde d'autorité à côté du Parlement impérial ont maintes fois ôté aux conflits le caractère inexpiable d'une lutte de peuple à peuple, d'une sorte de combat pour la vie. La royauté, qui, dans le principe, a ménagé à l'homogénéité morale et politique le temps de se produire et de se consolider, retarde donc encore aujourd'hui, par les fictions qui reposent sur elle, le moment où les éléments non assimilés et divergents feront leur sécession. Tout Anglais qui enserre avec fierté du regard l'immensité de l'empire britannique, sent que la royauté concourt pour une grande part à l'équilibre de cette extraordinaire fabrique, et ce sentiment tient éveillée la vague conscience de ce qu'il a dû à cette même institution dans le passé. La forme monarchique est comme une raison sociale antique, respectée, qui ne gêne aucun des associés, et dont le prestige inoffensif les détourne de demander à bref délai la liquidation. Le jour où la république deviendrait le gouvernement officiel de l'Angleterre, serait bien près du jour où le Canada, le Cap, et les États australiens proclameraient leur complète autonomie, où l'Écosse et peut-être le pays de Galles comme l'Irlande réclameraient une fédération sur le pied d'égalité.

Enfin, le trône est, dans l'ordre des choses religieuses, le symbole de l'indépendance nationale. Les Anglais sont moralement, aussi bien que géographiquement, des insulaires. Ils ont une aversion et une défiance naturelle contre l'étranger; c'est leur ennemi, c'est un suspect. Que cet *outlaw* surveillé par des regards haineux se mêle de leurs affaires, s'arroge des droits, prétende à une part de souveraineté sur leur territoire, nulle nation ne s'indignera plus à fond, ne se révoltera plus énergiquement contre une telle entreprise. La Cour de Rome ne s'était permis nulle part une ingérence plus abusive. Le prodigieux succès du schisme ecclésiastique accompli par Henri VIII

a tenu, en grande partie, à ce qu'il donnait aux Anglais un dieu national, une église à eux, un pape à eux, un roi sans supérieur au dehors. L'anglicanisme n'avait pas alors de caractère dogmatique propre; il ne lui importait de se distinguer du catholicisme que par un point : le prince occupant la place du souverain pontife. Gardiens jaloux de leurs libertés à l'intérieur, les Anglais les oublièrent un instant dans l'immense satisfaction de ne plus dépendre de personne hors de leurs frontières. Cela seul leur cacha, ou parut racheter, les maux que cette révolution préparait par l'exaltation et l'extension illimitées du pouvoir royal. Le soin que prit le second des Tudors de faire déclarer par deux fois le caractère « impérial » de la couronne d'Angleterre, mot sous lequel il faut entendre que le roi n'est au-dessous d'aucun potentat étranger, marque bien le but vers lequel le chef de la nouvelle Église était à la fois suivi et poussé par toute la nation. Le schisme ne pouvait pas avoir de recommandation plus puissante. Il répondait à cette passion d'autonomie nationale dont tout Anglais était alors possédé. Plus tard, c'est moins pour lui-même que comme le plus sûr des défenseurs contre l'ennemi commun que le calvinisme a été introduit dans un établissement où sa place n'était nullement ménagée. Le sentiment religieux s'est alors développé; avec quelle sincérité et quelle génialité, nul ne le conteste; mais l'intérêt dogmatique n'a jamais fait perdre de vue l'intérêt d'État qui avait donné le premier mot d'ordre. L'acte d'émancipation nationale, acte essentiellement politique, est toujours resté présent et cher à l'esprit public. Il est pour les Anglais ce qu'a été pour les Américains depuis 1776 la « déclaration d'indépendance ». La passion qui s'y attache n'a pas connu de défaillances, et sa ferveur, sa ténacité, ont sauvé les résultats de la Révolution de 1534, pendant les périodes de détente de la foi religieuse.

On voit sans peine tout ce que la royauté a dû et doit encore de force et de prestige à cette conception. Le roi chef spirituel de l'Église, c'est la certitude que les prétentions abhorrées du siège du Rome ne sauraient revivre; la place occupée est une garantie plus sûre que la place vide. Que le trône vienne à disparaître, que deviendrait l'Église épiscopale livrée à elle-même? Cela est incertain. Une gravitation insensible la ramènerait peut-être à son centre traditionnel. Le « mouvement d'Oxford », celui de Pusey et de Newman avait décliné en partie dans ce sens. Rêve sombre et effrayant. Le trône est comme un contrepoids qui entraîne cette grande force morale dans la direction opposée, un foyer d'attraction qui la retient dans l'orbite de la vie nationale.

Aujourd'hui, ce puissant intérêt semble avoir perdu de son poids. La

tolérance régnant partout dans les lois britanniques, toutes les fonctions ouvertes aux dissidents, le Parlement peuplé de gens de toutes les confessions, juifs et athées s'y coudoyant sans que cette promiscuité fasse scandale; enfin, tout récemment, l'Église d'Irlande séparée de l'État, autant de signes que la question a cessé d'éveiller dans l'ordre politique les mêmes préoccupations et les mêmes craintes qu'autrefois, autant d'indices que les esprits n'ont plus le même besoin, pour se sentir rassurés, de la « suprématie royale », symbole et caution de l'indépendance vis-à-vis de la cour romaine. Si jamais la raison d'État d'où est issue la révolution de 1534 venait à perdre ses dernières prises sur l'opinion, si l'amollissement définitif de la foi ou le développement des sectes indépendantes faisait prévaloir l'idée que les changements d'alliance d'une Église au déclin ne tirent pas à conséquence, si cette conviction dédaigneuse apportait aux Anglais, sous une autre forme, la sécurité politique qu'ils prisent si haut, la royauté perdrait beaucoup de la recommandation, de la force et du crédit extraordinaires qu'elle a puisés depuis trois siècles dans son rôle théocratique, garantie de l'autonomie *impériale* si chère à tout sujet britannique. L'un des plus puissants contreforts de l'institution monarchique aurait fléchi.

É. Boutmy,
Directeur de l'École.

LA VIE MUNICIPALE EN PRUSSE [1].

Bonn. Une ville de la province du Rhin.

Pendant un assez long séjour en Allemagne, nous avons tenté de nous rendre un compte aussi exact que possible du fonctionnement des institutions municipales; nous n'avons pu à notre regret étudier qu'une ville de la province du Rhin. On sait que la législation administrative en Prusse n'est point une, qu'il existe des différences notables entre le régime auquel sont soumises les provinces orientales, les vieilles provinces de la monarchie, et l'organisation donnée aux provinces du Rhin et de Westphalie, plus récemment acquises. Il eût fallu sans doute pouvoir prendre une commune de la vieille Prusse comme sujet d'observation et objet de ce travail, afin d'y saisir sur le vif et à plein le système municipal prussien dans son originalité entière.

Mais puisqu'aussi bien nous avons dû nous en tenir à étudier des choses et des hommes plus près de nous, dans une province qui fut

1. Ouvrages consultés. — Von Bönne (Dr L.), *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*. 3e édit. Leipzig. Brockhaus. — Schulze (Dr Hermann), *Das Preussische Staatsrecht*. 2 Bände. Leipzig, 1872. — Gierke (Otto), *Die deutsche Genossenschaft*. 1 Band : *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenshatf*. Berlin, 1868. — Brandts (M.). *Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze für die Rheinprovinz*. Aachen, 1887. — Maassen (J.) und Merklinghaus (P.), *Die Allgemeine Kommunale Verwaltung in der Rheinprovinz*. Köln, 1887. — Hübner (E. A.), *Die Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30 mai 1853, u. s. w.* Berlin, 1859. — Hœgler (J.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen*. Berlin, 1887. — Höinghaus (R.), *Kreis- und Provinzialordnung für die Rheinprovinz*. Bielefeld, 1887. — *Landgemeindeordnung und Gemeindeverfassungsgesetz für die Rheinprovinz*. Bielefeld, 1887. — Hesse (Werner), *Geschichte der Stadt Bonn während der französischen Zeit*. Bonn, 1879. — Mayer (Daniel-E.), *Rapport sur les institutions municipales de Berlin*. Paris, 1886. — *Le Temps*, 18 août, 3 et 14 septembre. *Un mois à Berlin*. — Moeller (Ernest von). *Preussisches Stadtrecht*. Breslau, 1864, in-8°. — Brauchitsch (M. Von), *Die neueren Organisationsgesetze der inneren Verwaltung*. Berlin, 1877. 8°, 2 vol. — Rud. Gneist, *Les Réformes administratives en Prusse*, 1872-76 (*Revue génér. du droit et des sciences politiques*. Bucarest. 1re année, n° 2, octobre 1886). — Schönberg (Gustav), *Handbuch der Politischen Œkonomie*. 3 Bände. 2e Auflage. Tübingen, 1885. B. 3., 11, et IIe livraison. *Kommunales Steuerwesen*, von Reitzenstein.

partie intégrante du territoire français à la fin du siècle dernier et au début de celui-ci, peut-être sera-t-il intéressant de voir quelles transformations y a subies l'organisation communale française de cette époque, qui y subsista longtemps après y avoir été apportée par nos armées, et quelle influence elle a pu avoir sur le développement ultérieur de la législation prussienne qui l'est venue remplacer.

A de certains égards l'organisation collégiale et les vieux restes des antiques privilèges et des corporations surannées, qui demeurent dans les provinces orientales de la monarchie prussienne, déroutent nos idées administratives et nous peuvent déconcerter dans nos principes; un coup d'œil jeté sur l'organisation de la commune dans la province du Rhin, hybride en quelque sorte et tenant quelque chose des deux pays que cette province confine, pourra servir de transition à une étude de la vie municipale sur le vieux sol prussien.

I

Notions historiques.

Pour se rendre un compte exact de l'esprit dans lequel l'organisation municipale aujourd'hui en vigueur dans la province rhénane lui a été imposée, pour juger de la place que la loi spéciale à cette province occupe dans le développement administratif de la monarchie entière, pour voir enfin si cette loi a été un progrès ou un recul dans la voie de la liberté, de l'autonomie communale, il importe de dire quelques mots sur l'histoire de l'organisation communale en Prusse et d'établir les antécédents des lois rhénanes actuelles.

Historique de la législation en Prusse. — Au moyen âge l'Allemagne était le pays de la liberté communale. Les franchises municipales réduisaient presque à rien l'autorité du prince sur les villes. La liberté confinait à l'anarchie. L'État n'était rien, la commune tout. L'apparition triomphante de l'État marque la venue des temps modernes. Le jeune État de Brandebourg montre l'exemple avec le grand Électeur et ses successeurs. Les libertés communales, qui avaient commencé à décroître dès la seconde moitié du xve siècle, — diminuées progressivement par le souverain, — avaient fini par disparaître. « Sous Frédéric II, les magistrats municipaux étaient pour la plupart d'anciens militaires, devenus invalides, et à qui le roi donnait ces fonctions lucratives, comme une retraite. Ils n'avaient de prestige et d'autorité que comme représentants du souverain [1]. »

1. Rapport de M. Daniel-E. Mayer.

L'État devient trop envahissant à son tour. La conception de l'État centralisé, *mécanique*, comme l'appellent les auteurs allemands, par opposition à l'État *organique*, triomphe en Prusse comme ailleurs au XVIIIe siècle.

Mais, quand, après l'écrasement de la Prusse par Napoléon en 1806, Stein entreprit de la relever, il comprit d'emblée que l'esprit municipal était l'élément le plus nécessaire au développement de l'esprit national. Dès lors commença le retour vers un régime plus favorable au self-government. Un auteur allemand a pu dire qu'en Prusse règne « une saine vie communale qui n'a sa pareille nulle part sur le continent. Les villes y jouissent, grâce à l'ordonnance de Stein, d'une liberté qui est la plus sûre et la meilleure part de celle du peuple allemand; » cependant « les communes rurales sont restées tout à fait en arrière; leur organisation, au moins pour les six provinces de l'Est, ne mérite guère le nom de self-government [1]. » Il est vrai que, depuis le commencement du siècle, la législation avait reculé plutôt qu'elle n'avait avancé dans la voie de la liberté. Mais, de 1872 à 1876 le gouvernement et le Parlement ont mené à bien une série de réformes sur l'organisation des cercles, des provinces et de la justice administrative, réformes très libérales qui ont eu pour but avoué, désigné, de conférer aux divers corps, agents de la vie municipale ou provinciale, les moyens d'accroître leur part de self-government en restreignant les privilèges des grands propriétaires. Nous n'avons pas à étudier ici ces réformes en détail, il a suffi d'en signaler l'esprit. Ajoutons cependant qu'elles furent à l'origine limitées aux anciennes provinces et qu'elles ne seront étendues que cette année même à la province du Rhin. Nous n'avons donc pu en saisir sur place les effets pratiques; mais, comme elles modifient en droit les rapports de la commune et de l'État et qu'elles ne peuvent manquer d'avoir en fait une influence sensible sur la vie municipale, il conviendra, le moment venu, d'examiner dans quelle mesure elles atténuent le poids de la tutelle administrative sur les communes.

Telles ont été les tendances générales manifestées dans cette histoire administrative de la Prusse. Mais quels ont été les facteurs en jeu? et comment se sont-ils comportés?

Dans les anciens évêchés royaux on trouvait des communes libres, des vassaux épiscopaux et des serfs. Dès le Xe siècle les évêques firent augmenter par privilège royal leurs droits souverains sur leurs villes. Dès lors commence la lutte entre les bourgeois et la souveraineté

1. Hermann Schulze, *loc. cit.*, Band II, Abth. 1, § 130.

ecclésiastique. Au XIe siècle les villes obtiennent des privilèges, en partie du roi, en partie de l'Église. C'est là qu'est en germe l'existence juridique de chaque ville. Au milieu du XIIe siècle on trouve partout, le plus souvent en connexion étroite avec le *Collège des Échevins* des anciennes villes libres, — collège exclusivement judiciaire à l'origine, — un *conseil* (Rath), véritable autorité municipale. Au début du XIIIe siècle la ville commence à se séparer du pays d'alentour, à acquérir des droits politiques, un domaine déterminé, une juridiction communale, le gouvernement autonome de ses propres affaires. Partout une autorité collégiale, le *magistrat*, et à sa tête le bourgmestre, en possession d'un pouvoir exécutif distinct.

Ces villes épiscopales-royales, où étaient nées les libertés municipales, servirent de modèle pour le développement d'autres communes urbaines. Au XIVe siècle l'organisation communale se développa partout et de cent manières, mais surtout à la faveur de la lutte qui éclata alors entre les corporations (Zünfte) et les grandes familles (Geschlechter). L'élément démocratique triomphe avec les corporations, qui dès lors prennent une part active au gouvernement de la cité. Grâce à cette victoire, devenue complète au XVe siècle, et qui marquait d'un trait définitif le caractère de l'organisation municipale, la commune passait, pour ainsi dire, de l'adolescence à l'âge mûr. Le caractère dominant de ce régime était : autonomie reposant sur tous les intérêts; droit de cité entraînant des droits et des devoirs égaux.

A cette époque florissante des communes allemandes, la distinction, plus tard si importante, des villes d'empire et des villes seigneuriales (Reichs- und Landstädte) ne comptait guère. Elle existait sans doute; seulement jusqu'au XVe siècle les droits du seigneur étaient étroitement limités. Mais, l'intervention de l'État devenant plus fréquente et pressante, le pouvoir tendant à passer dans une seule main, les rapports changèrent. Les seigneurs, aidés de leurs légistes, combattirent sans merci l'autonomie communale. Ils eurent beau jeu avec l'oligarchie à courtes vues qui avait écarté les citoyens des affaires, remplacé le vote par la cooptation, la durée temporaire par la durée viagère des fonctions.

La maison de Hohenzollern, en Brandebourg et plus tard en Prusse, lutta aussi contre les libertés communales. Le deuxième électeur de cette maison commença l'attaque en 1442. Joachim Ier, avec son ordonnance de police (Polizeiordnung) de 1515 pour la marche de Brandebourg, continua dans cette voie et, après les désastres de la guerre de Trente ans, le grand électeur l'y suivit. Le système de la tutelle de l'État atteignit son apogée sous Frédéric-Guillaume Ier. Les

conseils communaux se virent étroitement soumis aux commissaires royaux des impôts, de la guerre et des domaines, et l'esprit de self-government fut étouffé pour un siècle.

Aucune loi n'avait été rendue pour accomplir cette réforme dans le sens de l'absolutisme, mais à chaque ville étaient appliqués des procédés divers. Il en résulta que des différences de traitement subsistaient : ici, telle corporation conservait des droits politiques; là, telle autre des privilèges commerciaux.

La première loi organique pour les villes parut dans le code prussien de Frédéric II, qui consacra le pouvoir absolu de l'État. La ville n'est plus, en quelque sorte, qu'un établissement administré pour l'État et auquel l'État a donné dans son propre intérêt les droits d'une corporation privilégiée. Les citoyens sont tenus à l'écart de toute intervention active dans la vie municipale.

Après le désastre de 1806, survint pour les villes prussiennes la célèbre loi organique municipale (Städteordnung) du 19 novembre 1808, tandis que les villes de la Confédération du Rhin conservaient les lois administratives françaises.

Sous le régime de l'ordonnance prussienne de 1808 les villes redevenaient des êtres collectifs indépendants; elles recouvraient l'administration autonome de leurs affaires et une assemblée municipale influente. Le droit de surveillance de l'État était limité au strict nécessaire. Chose singulière, dans la capitale, à Berlin, aujourd'hui l'une des citadelles du libéralisme en Prusse, cette réforme fut tout d'abord accueillie froidement. On y vit moins la liberté rendue qu'un surcroît d'obligations et de charges. Il faut dire que la capitale naissante avait été jusque-là habituée à vivre par le prince. Mais peu à peu le goût de la liberté se développa avec l'usage et aujourd'hui la municipalité berlinoise est très jalouse de ses droits et fort disposée à en réclamer d'autres.

Ainsi l'on vit renaître en Prusse la vie municipale au souffle puissant du grand homme d'État que fut Stein. Malheureusement ni la pratique administrative, ni les lois organiques ultérieures ne s'élevèrent à cette hauteur de vues. Témoin surtout la *Städteordnung* du 17 mars 1831. Cette loi, malgré maintes améliorations indéniables sur des points de détail, tendait de plus en plus à rétrograder dans les errements bureaucratiques (élévation du cens d'éligibilité; accroissement du nombre des cas où l'autorisation de l'État était nécessaire; la régence de district — Bezirksregierung — instituée arbitre suprême entre le *magistrat* et le conseil municipal; droit du roi de dissoudre le conseil municipal, etc.). Aussi comme cette loi n'était point obligatoire, comme l'option était laissée aux villes entre le *statu quo* et

le nouveau régime, on put constater une répugnance non dissimulée à accepter l'ordonnance revisée de 1831.

Les deux lois se maintinrent ainsi, parallèlement, jusqu'en 1848.

La révolution de 1848 devait là aussi faire sentir son influence. Cette révolution, essentiellement idéaliste, eut pour effet de faire pénétrer en Prusse l'esprit de logique absolue, qui jusqu'alors n'avait eu aucune prise sur le caractère national, aucune influence sur la législation. On était porté en 1848 à confondre liberté et uniformité, pour employer les expressions d'un auteur allemand. Pour la première fois dans le droit prussien, on vit entamer les traditions historiques sur lesquelles était basée la distinction, profondément marquée, entre la ville et le village. La loi organique communale (Gemeindeordnung) du 11 mars 1850 institua une distinction arbitraire entre les communes de plus ou de moins de 15,000 habitants. Cette loi n'eut d'ailleurs qu'une vie éphémère. Une autre loi en suspendit l'exécution dès le 24 mai 1853. Nous arrivons enfin à la *Städteordnung* du 30 mai 1853, qui régit encore aujourd'hui les villes des provinces orientales de la monarchie.

Nous n'avons point à traiter ici des communes rurales, dont le sort en Prusse a toujours été, sauf pendant une courte période après 1848, complètement indépendant de la fortune changeante des villes. Il suffira de dire qu'au XVIIIe siècle, l'État devenant chaque jour plus absorbant et dominateur, la commune rurale était devenue avant tout un « démembrement de l'État »; elle conservait cependant son caractère de corporation de droit privé formée de tous les intéressés. Politiquement la commune rurale est le produit de la législation des XVIIIe et XIXe siècles. La codification de l'organisation rurale a été faite dans le chapitre II, titre II, 2e partie du code prussien de Frédéric II; et cette législation est restée applicable dans les provinces orientales jusqu'à ce jour. Nous verrons qu'au contraire pour les provinces de l'Ouest la législation à laquelle sont soumises les communes rurales, a suivi de loin, mais a suivi les progrès de l'autonomie dans les villes.

Historique de la législation rhénane. — Quel a été le sort de la province du Rhin, puisqu'aussi bien elle a eu un sort à part, et que sa fortune n'a été que récemment liée à celle de la Prusse? Sans doute, puisqu'elle est une des branches, et l'une des branches les plus vivaces du grand arbre germanique, elle a dû conserver un air de famille à travers les vicissitudes de son histoire, qui l'a tantôt éloignée, tantôt rapprochée du tronc commun.

Le pays rhénan était, avant l'occupation française, survenue en 1794,

divisé en une centaine de territoires distincts, sujets immédiats de l'Empire : les duchés de Clèves et de Gueldres appartenant à la Prusse, avec la principauté de Moers, les électorats de Cologne, de Trèves, partie de l'archevêché de Mayence et des duchés de Lorraine, Luxembourg et Limbourg; une série de principautés, comtés et seigneuries; enfin les villes libres d'empire, Cologne, Aix-la-Chapelle et Wetzlar.

A la fin du siècle dernier, l'organisation communale n'avait pris de vie que dans les grandes villes; elle était peu développée dans la campagne. Les anciens districts francs étaient divisés en centuries (Hundertschaften), territoires occupés par cent familles, dont les chefs étaient les subordonnés du seigneur. On rencontrait d'autres divisions : des communautés (Gemeinschaften), des marches (Marken), des paroisses, dont les chefs (Vorsteher) portaient des noms divers. Ces chefs, chargés, en outre de la police locale, de l'administration des revenus communaux, étaient élus dans des assemblées communales pour une ou plusieurs années. Ils rendaient des comptes tous les ans. D'ordinaire ils étaient assistés de deux échevins, sortes de conseils et de remplaçants. Point de traitement; ils étaient seulement défrayés de leurs dépenses en certains cas et exonérés de certaines charges. L'instruction populaire, qui le plus souvent n'était donnée qu'en hiver, était rétribuée par les parents principalement au moyen de dons en nature et d'une taxe scolaire très modique. Point capital, les autorités seigneuriales (Amtmänner, Vögte, etc.) n'avaient nul souci de l'autonomie des communes.

En 1795, après l'occupation de la rive gauche du Rhin par les armées de la République française, les districts frontières furent rattachés aux départements belges des Forêts, de l'Ourthe et de la Basse-Meuse. En 1798 eut lieu la division des pays conquis en 4 départements : de la Roer (ch.-l. Aix-la-Chapelle), de la Saar (ch.-l. Trèves), de Rhin-et-Moselle (ch.-l. Coblence) et du Mont-Tonnerre (ch.-l. Mayence). La paix de Lunéville (9 février 1801) consacra le rattachement de ces départements au territoire français.

Les nouveaux départements furent divisés en arrondissements et cantons. Les communes subsistèrent, mais reçurent l'organisation française. Nombre de petites communes furent groupées pour former des unités municipales plus importantes. Les conseils municipaux furent nommés par les préfets, et les maires soit par le préfet, soit par l'Empereur. Il ne restait pas grand'chose de l'ancienne autonomie. Cependant l'individualité de chaque groupement municipal, péniblement dégagée au cours de l'histoire, survécut à ce régime administratif.

En 1813 survint la bataille de Leipzig; elle eut pour conséquence la dissolution de la haute administration française sur le Rhin. La rive gauche fut occupée par les alliés en mars 1814. Le 5 avril 1815, les duchés de Clèves, de Berg, de Gueldres, la principauté de Moers et les comtés d'Essen et de Werden furent rattachés à la Prusse. Les autres parties de la province furent groupées pour former le grand-duché du Bas-Rhin. Le 30 avril 1815, des Régences y furent installées, auxquelles vinrent se joindre, en 1818, celles de Trèves et d'Aix-la-Chapelle. En 1822, la province ainsi constituée reçut définitivement le nom de Province du Rhin.

La prise de possession par la Prusse une fois accomplie, on s'aperçut qu'une loi municipale restait à faire. A plusieurs reprises les Régences de la province en signalèrent la nécessité. En 1824, une commission réunie à Coblence se mit à l'œuvre, et des propositions furent soumises au premier *Landtag* rhénan, en 1826. Ce Landtag élabora un projet de loi municipale pour les villes et un autre pour les communes rurales. Mais on réclamait dans toute la province communauté de traitement, puisque les anciennes dissemblances n'avaient pas survécu aux divisions territoriales de l'Empire germanique. Les députés des villes, réunis en 1831 pour statuer sur les deux projets, les écartèrent le 17 mars, comme ne répondant ni aux besoins, ni aux traditions de la province. En 1833-34, nouveau projet également repoussé par le Landtag. Enfin, en 1843, une loi municipale unique fut mise en délibération et, quoiqu'on la trouvât trop proche parente de l'organisation française, elle fut votée. Elle entra en vigueur en 1845. C'était la première loi municipale *prussienne* appelée à régir toute la province. En effet, au milieu de toutes ces tergiversations, la législation française était restée jusque-là en vigueur.

Nouvelle loi municipale le 11 mars 1850; mais cette loi donnait aux communes plus de libertés et d'indépendance qu'il n'agréait au pouvoir central. D'ailleurs le Landtag provincial déclara dès 1851 que les maires des communes rurales (Gemeindevorsteher), élus sous le régime de cette loi nouvelle, s'étaient montrés au-dessous de leur tâche; et, le 24 mai 1853, intervint une loi qui suspendit l'exécution de la loi du 11 mars 1850.

Dans la session de 1855-56 le gouvernement déposa sur le bureau de la chambre des députés de Prusse un projet de *Städteordnung* et un projet de loi tendant à remettre en vigueur avec quelques changements et additions la loi de 1845 pour les communes rurales. C'était le retour à l'inégalité de traitement, à la distinction entre villes et campagnes : les premières, plus libres de leurs actes, les secondes plus étroitement soumises à la tutelle administrative. Malgré l'oppo-

sition des principaux députés du Rhin, qui réclamaient une nouvelle législation conçue de manière à rapprocher la province rhénane des provinces orientales de la monarchie, et qui proposaient, au cas où la loi de 1845 serait remise en vigueur pour les communes rurales, des changements dans un sens libéral (élection du *Vorsteher* et du bourgmestre; suppression de la confirmation des élections municipales par le Landrath; toutes les dépenses votées par le conseil communal, etc.), — malgré cette opposition et ces demandes, les deux projets furent adoptés tels quels.

Les communes rurales du Rhin ont dû attendre jusqu'à cette année même (nouvelle organisation du cercle; loi sur la compétence administrative) pour voir réaliser les vœux des députés de 1856. L'inégalité de traitement des villes et des campagnes, au détriment des dernières, semble en voie de s'atténuer, sinon de disparaître. Les communes rurales commencent à se dégager de l'étroite tutelle où on les avait tenues jusqu'à ce jour. Nous n'avons point d'ailleurs à nous occuper ici en détail de l'organisation des communes rurales, puisque c'est une ville que nous avons entrepris d'étudier. Nous ferons remarquer toutefois qu'aujourd'hui les communes rurales du Rhin sont mieux traitées que celles des provinces orientales : celles-ci en effet, profondément séparées par la loi des villes, où règne une large autonomie, sont demeurées soumises aux anciens statuts, aux observances traditionnelles et même au vieux Landrecht prussien, qui sont loin de leur fournir les moyens de pratiquer le self-government.

Les *villes* de la province du Rhin sont donc régies par le *Städteordnung* du 15 mai 1856. C'est justement la législation dont nous avons à étudier les effets dans la ville de Bonn. Cette législation, qui laissait une trop grande sphère d'action à la tutelle de l'État, a été indirectement et heureusement modifiée par la réforme administrative introduite cette année même dans la province du Rhin.

Pour ce qui est de la ville de Bonn en particulier, que nous prenons comme exemple, il y a quelques mots à dire sur sa propre histoire.

A la suite du partage survenu entre Henri Ier l'Oiseleur et Charles le Simple, partage qui donnait la Lorraine au premier, une assemblée des évêques allemands eut lieu à Bonn même, en 942, pour régler les droits de l'Église dans le nouvel Empire. En 954, Bonn, jusque-là ville libre, passa sous la domination de l'archevêque de Cologne. Elle conserva cependant une certaine indépendance, puisque trois cents ans plus tard on la pouvait compter au nombre des villes qui s'étaient liguées et avaient constitué la Hanse pour la défense de leurs droits. En 1267, l'archevêque de Cologne Engelbert II, comte de Valkenburg, chassé par ses bourgeois, vint se réfugier à Bonn, qui, sans devenir la

capitale, fut jusqu'en 1794 la résidence de l'électeur. Elle fit donc partie de l'électorat jusqu'à la fin du siècle dernier. Durant ce long espace de temps, elle fut régie par les règlements émanés de l'autorité ecclésiastique et qui portent dans l'histoire le nom de *Politica*.

Le 9 octobre 1794, par ordre du commandant en chef de l'armée de Sambre-et-Meuse, transmis au conseil municipal, la ville de Bonn était soumise à la même forme de gouvernement que les autres villes conquises par les troupes françaises.

Le 20 mars 1796, par acte des autorités françaises, la division de la ville en 46 districts avec autant de surveillants (Aufseher) était réduite à 16, et il était stipulé que les surveillants devaient se réunir chaque semaine pour délibérer sur les affaires d'assistance publique.

Le 12 janvier 1797 (23 nivôse an V), l'ancien régime municipal, qui datait des Électeurs, fut remplacé définitivement par l'organisation communale française : les officiers municipaux étaient nommés par le pouvoir central ou par ses représentants. Le 21 mars suivant (1er germinal an V), par ordonnance du général commandant en chef l'armée de Sambre-et-Meuse, Hoche, les anciens magistrats municipaux étaient rétablis dans leurs postes antérieurs. Mais l'organisation française n'en demeura pas moins en vigueur et, comme toutes les villes du Rhin, Bonn y resta soumise jusqu'en 1845 [1].

II

Organisation municipale dans une grande ville. — Les hommes et les institutions.

On sait que, pour des raisons historiques déjà indiquées, la conception de la commune n'est point une en Prusse ; sur toute l'étendue du territoire, malgré les différences de législation, nous avons rencontré une distinction fondamentale entre les villes et les communes rurales. C'est là en effet un des traits caractéristiques de l'organisation municipale en Prusse. La nôtre, qui date de la Révolution, sans pro-

1. Les Archives de la ville de Bonn contiennent une collection complète du *Bulletin des lois* de la République et de l'Empire et le « *Recueil des règlements et arrêtés* émanés du commissaire du gouvernement dans les 4 nouveaux départements de la rive gauche du Rhin », Strasbourg, chez F.-G. Levrault, an VII de la République jusqu'à l'an X, tomes 1 à 19, — etc., tous documents qui firent loi jusqu'au milieu du siècle et auxquels l'administration municipale a recours en certains cas encore aujourd'hui. Un exemple de la persistance des lois françaises : une loi prussienne du 17 mars 1882 est venue abroger l'art. 6 de la loi du 11 frimaire an VII qui interdisait aux communes de faire figurer dans leur budget les frais d'entretien d'un taureau.

céder d'une conception *a priori*, totalement dépourvue de racines dans un passé plus lointain, porte cependant la marque de l'esprit généralisateur de ceux qui la conçurent. Un régime *uniforme* fut établi sous prétexte d'égalité; hameaux, villages, bourgs, villes furent confondus, et, quels que fussent l'importance des communes ainsi créées, le degré d'éducation politique et sociale de leurs membres, toutes étaient appelées à jouir des mêmes droits comme toutes étaient soumises à la même tutelle.

Quant à la distinction ainsi établie en Prusse entre les communes urbaines et rurales, elle n'est pas absolue, puisqu'elle tient compte des droits acquis et des prérogatives historiques; elle n'est pas non plus arbitraire, comme le serait une limite arithmétique, au-dessous de laquelle toute agglomération serait considérée comme commune rurale. Sont soumises à la *Städteordnung* les villes représentées comme telles au *Provinzial Landtag*, ou les bourgs soumis à telle loi antérieure à celle du 30 mai 1853 : ceci pour les provinces de l'Est. Dans la province du Rhin, il est bien resté une trace de l'organisation française; la *Städteordnung* régit les communes de plus de 10,000 habitants représentées comme villes; mais une restriction adoucit la brutalité de cette division numérique : sont dans le même cas les communes d'une population moindre où la loi du 17 mars 1831 était en vigueur au moment de la promulgation de celle du 11 mars 1850, et aussi les communes qui obtiennent cette faveur du roi sur leur demande.

Bonn, comme toutes les *villes* de la province du Rhin, est régie par la *Städteordnung* du 15 mai 1856.

Les pouvoirs municipaux sont exercés par le conseil municipal, littéralement l'assemblée des délégués municipaux (Stadtverordnetenversammlung) et par le bourgmestre : la première est un pouvoir délibérant; le second est le dépositaire de l'exécutif.

Tandis que le Reichstag émane directement du suffrage universel, le conseil municipal, de même que la chambre des députés prussienne, est issu du suffrage à trois classes; mais, pour le conseil municipal ce suffrage est direct, alors que pour la chambre des députés il est à deux degrés [1].

La constitution prussienne, comme la *Städteordnung*, date d'une période de réaction; il n'était point question alors de suffrage universel, ou de quoi que ce fût qui en approchât; et si, plus tard, M. de Bismarck, créant le Reichstag de l'Allemagne du Nord, fit, à l'improviste et par un de ces coups de théâtre dont il a su à maintes reprises

1. Voy., *Bullet. de la Soc. de législ. comp.*, une étude de M. André Lebon sur la loi électorale. (Mai 1880.)

étonner ses amis mêmes, appel au suffrage universel, il paraît avoir depuis trouvé bien amers les fruits de cette expérience. Il n'y a pas longtemps que, dans la discussion passionnée soulevée par le septennat, il jetait cette menace en plein Reichstag que, si le suffrage universel devait être une cause de dissolution pour l'Empire, les gouvernements confédérés sauraient aviser à temps.

Le mode de suffrage pour l'élection du conseil municipal est basé sur le principe de la représentation des intérêts, proportionnelle à leur importance, et mesurée au montant des impôts directs. Les impôts indirects n'existent pour ainsi dire pas dans l'État prussien, — nous ne parlons pas des taxes d'empire. Point d'octroi dans la commune prussienne; si bien que, ce principe de la représentation exclusive des intérêts matériels étant admis comme fondement du droit de vote, la loi municipale prussienne renferme à cet égard une dose suffisante de justice. Si, bornant le suffrage universel aux élections politiques, on avait voulu ou l'on voulait en France, suivant le vœu de certains esprits, adopter le même principe pour fondement du droit de vote municipal, une loi analogue à la loi prussienne serait radicalement injuste et inadéquate à son objet, par ce fait même que, si tous les citoyens en France ne paient pas d'impôts directs pour une valeur appréciable, tous subissent l'incidence des taxes indirectes et tous ont par suite un intérêt matériel dans la gestion des affaires municipales, du moins dans les communes à octroi. Il est d'ailleurs impossible d'évaluer la somme d'impôts que chaque citoyen paie réellement et pour sa part, sa consommation échappant à tout contrôle.

En Prusse, et particulièrement dans les villes de la province du Rhin, est électeur et éligible tout « bourgeois » (Bürger). Peut réclamer le droit de bourgeoisie tout sujet prussien majeur et indépendant (Selbstständig), c'est-à-dire âgé de vingt-quatre ans, ayant son ménage propre (Hausstand)[1], pour autant que le droit de disposer de sa fortune ou de l'administrer ne lui a pas été retiré par une décision judiciaire, — si depuis un an : *a*) il habite le territoire de la commune, *b*) il n'a reçu aucun secours sur les deniers publics (l'exemption de la taxe scolaire ne compte pas comme tel), *c*) il a payé ses redevances municipales; et, en dehors de ces conditions, *d*) tout sujet prussien α) qui possède une maison d'habitation sur le territoire de la ville, β) ou qui est soumis à l'impôt des revenus classés, γ) ou qui paie

1. La loi électorale pour le Landtag (Wahlgesetz v. 30 Mai 1849) exige également la qualité de *Selbstständig*, mais sans l'expliquer ainsi que fait la *Städteordnung*. Rönne pense que, dans les deux cas, la condition du ménage propre (eigener Hausstand) n'est pas indispensable : elle n'est exigible que dans la mesure où le droit civil y subordonne l'émancipation de la puissance paternelle.

à l'impôt des classes une contribution annuelle d'au moins six marcs (7 fr. 50 cent. environ)[1].

Chaque *bourgeois*, remplissant ces conditions et ayant par suite droit de suffrage, exerce ce droit dans une mesure proportionnelle à la grandeur de ses intérêts matériels. Si chaque contribuable payant au moins six marcs avait eu un droit de suffrage égal, la grande majorité étant naturellement formée des moins imposés, les gros contribuables n'auraient eu qu'une influence insignifiante dans les affaires municipales. Pour parer à ce que l'on considérait comme un danger, la loi a institué le mode suivant : une liste est dressée de tous les *bourgeois* de la ville remplissant les conditions sus-énoncées, avec indication, en face de chaque nom, de la somme d'impôt qu'ils paient à la ville et à l'État. Les *bourgeois* sont rangés sur cette liste d'après l'ordre de grandeur des totaux de ces contributions. Le total général ainsi obtenu est divisé en trois parties égales; et à chacune de ces parties correspond une catégorie d'électeurs qui nomment un nombre égal de membres de l'assemblée municipale. Dans la première, le petit nombre des gros contribuables; dans la seconde, le groupe plus nombreux des citoyens moyennement imposés; dans la troisième, la foule des petits contribuables.

Ainsi à Bonn en 1885, pour une population de 35,810 habitants, 162 électeurs (Walhlberechtigte) de la première catégorie payant en-

1. Dans l'évaluation du chiffre d'impôts payés par chaque citoyen, faite pour l'établissement du droit de vote municipal, le montant des impôts payés par une femme mariée, par un enfant soumis à la puissance paternelle, est porté au compte du mari, du père. — C'est la seule trace que nous trouvions dans la loi municipale de l'influence des femmes ou des mineurs sur les affaires communales.

Rien dans la loi municipale, aussi bien pour les provinces de l'Est que pour la province du Rhin, qui se puisse rapprocher des dispositions insérées dans la loi organique relative aux cercles (Kreisordnung). La *Kreisordnung* admet en effet deux moyens de participer aux élections pour l'assemblée de cercle (*Kreistag*) : soit personnellement, soit par représentation (durch Vertretung). Or, peuvent prendre part aux élections par représentation : 1° l'État représenté par un de ses fonctionnaires, un des fermiers du domaine ou l'un des propriétaires fonciers du cercle; — 2° toutes autres personnes civiles, sociétés par actions ou en commandite par actions représentées par un fermier ou l'administrateur d'un bien d'une certaine importance situé sur le territoire du cercle ou par l'un des propriétaires fonciers du cercle; les corporations sont autorisées à se faire représenter d'après les règles de leurs statuts;.... — 4° les femmes propriétaires, non mariées, représentées par l'un des propriétaires fonciers du cercle;.... — 6° les propriétaires en commun d'une grande propriété foncière, les personnes associées pour une entreprise industrielle ou commerciale, représentés par l'un d'entre eux; — 7° les femmes mariées, majeures ou mineures, représentées par leur mari; les enfants soumis à la puissance paternelle représentés par leur père; les personnes en tutelle, par leur tuteur ou curateur; si la tutelle ou curatelle est exercée par une femme, la représentation a lieu d'après la règle établie par le § 4.

semble le tiers des impôts élisaient le tiers des membres du conseil municipal, soit 8 sur 24; la deuxième catégorie comptait 471 électeurs payant le deuxième tiers des impôts et élisant le deuxième tiers de l'assemblée; la troisième catégorie comprenait 2,607 électeurs payant le troisième tiers et élisant le dernier tiers du conseil.

Il en résulte naturellement que, dans les deux premières catégories où le vote a une importance relative beaucoup plus considérable que dans la troisième, la proportion des votants au nombre des inscrits est bien plus élevée, et il en a presque toujours été ainsi depuis que la loi est en vigueur. Les statistiques qui établissent ce fait montrent aussi que depuis trente ans le nombre des votants dans chaque classe a presque constamment progressé, la proportion restant d'ailleurs sensiblement la même : ce qui tendrait à prouver que l'éducation des électeurs s'est faite peu à peu et qu'ils ont pris d'année en année une part plus active et un intérêt plus prochain aux affaires municipales.

En 1855, le bourgmestre attirait l'attention des *bourgeois* sur les résultats suivants qui, disait-il, accusaient une dangereuse indifférence :

	Proportion p. 0/0 du nombre des votants au nombre des électeurs inscrits.
1re catégorie.....	25
2e —	14
3e —	2

En 1857, la situation s'améliore un peu, et dix ans plus tard le mouvement s'accuse :

	1857 p. 0/0	1867 p. 0/0
1re catégorie.....	18	52
2e —	23	24
3e —	17	30

Dix ans après, les citoyens ont décidément pris goût à exercer leurs prérogatives électorales et, malgré des fluctuations, les chiffres font ressortir le véritable intérêt que les citoyens prennent aux affaires de la commune :

	1877 p. 0/0	1878 p. 0/0	1879 p. 0/0	1883 p. 0/0	1885 p. 0/0
1re catég.....	61.22	45.46	58.00	57.00	64.00
2e —	69.25	65.25	67.68	66.00	66.00
3e —	64.95	50.97	36.78	30.00	22.00

Ce qui frappe surtout dans ces chiffres, c'est la proportion restreinte afférente à la dernière catégorie : les chiffres élevés de 1877 et 1878

sont dus à des causes purement accidentelles. Ce résultat était facile à prévoir, étant donné le peu d'importance relative du vote dans cette catégorie.

Une autre raison encore explique l'abstention d'un grand nombre des électeurs du troisième ordre, aussi bien dans les élections municipales que dans les élections pour le Landtag prussien : c'est que dans ces deux cas le vote est public. Les électeurs, défilant devant le bureau, déclarent à haute et intelligible voix pour quels candidats ils entendent voter. Aussi, bon nombre d'électeurs dans toutes les classes, et particulièrement dans la dernière, à qui leur position, leur emploi ou leur situation de fortune n'assurent point l'entière indépendance de leur choix, s'abstiennent en masse. Bien des fois l'on a réclamé une réforme; les amis mêmes les plus décidés du pouvoir, mais respectueux des droits de la conscience, ont adjuré le gouvernement d'introduire par une modification à la loi l'emploi du bulletin fermé dans ces élections. Les hommes au pouvoir n'ont point caché qu'ils maintenaient ce mode de votation par des raisons politiques et gouvernementales. Les faits de pression électorale ne se comptent plus : le bourgmestre actuel de Bonn, qui fut longtemps bourgmestre à München Gladbach, grande ville industrielle de la province du Rhin, nous a dit avoir vu les patrons et les contremaîtres de grandes fabriques assister aux élections publiques et pointer les votes de leurs ouvriers; partant les ouvriers n'osaient plus venir voter.

Dans les élections au Reichstag au contraire, pour lesquelles le vote est secret, la proportion des abstentions est infime. Les mêmes craintes ne pesant plus sur les électeurs, ils n'ont garde de laisser dormir leurs prérogatives. En 1885, à Bonn, sur 5,770 électeurs inscrits 1,351 seulement avaient voté (élections au Landtag : vote public et par catégories); tandis qu'en 1887, sur 6,325 inscrits, 4,262 votèrent (élections au Reichstag : vote secret [1]).

Les conseillers municipaux sont élus pour six ans avec renouvellement d'un tiers tous les deux ans : le conseil est donc un corps permanent, qui reprend à intervalles réguliers le contact de ses électeurs.

Le caractère strictement conservateur de la *Städteordnung* du

1. La différence du chiffre des inscrits en 1885 et en 1887 ne doit pas être attribuée seulement à l'augmentation de la population, mais aussi et surtout à ce que dans le premier cas il s'agissait d'élections pour le Landtag et dans le second d'élections pour le Reichstag : tous les sujets allemands, et non plus seulement les Prussiens, étaient admis à voter en 1887, et d'ailleurs les conditions d'admission au droit de vote sont plus larges pour le Reichstag que pour le Landtag.

15 mai 1856 est bien marqué dans son article 15, qui exige que la moitié au moins des conseillers élus dans chaque catégorie soient des propriétaires. La loi d'ailleurs est ainsi faite qu'il ne pouvait guère sortir des urnes que des noms d'hommes peu disposés à partir en guerre contre la société.

Voici quelle était à cet égard la composition du conseil municipal de Bonn en 1887 : parmi les membres élus par la première catégorie d'électeurs, deux ingénieurs des mines, dont le géologue de Dechen, correspondant de l'Institut de France, quatre rentiers, un professeur à l'université, l'économiste Nasse, et un banquier; — dans la deuxième catégorie, un hôtelier, un professeur à l'université, le Dr Doutrelepont[1], un architecte, un rentier, un ingénieur, un homme de loi et un ancien bourgmestre; — dans la troisième, trois rentiers, un « Œkonom », deux hommes de loi et un maître boulanger.

Ne peuvent être élus les fonctionnaires qui sont chargés par l'État d'exercer sa surveillance sur les affaires municipales, les employés municipaux à l'exception des adjoints, les ecclésiastiques, les maîtres d'école, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire à l'exception des juges consulaires et des prudhommes, les commis attachés au parquet et les fonctionnaires de la police.

Le père et le fils, les frères ne peuvent faire partie en même temps du même conseil municipal.

Les conseillers nouvellement élus pour compléter l'assemblée entrent en fonctions avec la nouvelle année. Le bourgmestre les introduit et les consacre par une poignée de main (Handschlag) en place de serment.

Le pouvoir municipal est exercé en Prusse soit par le *Magistrat*, au sens collectif du mot, présidé par le bourgmestre, soit par le bourgmestre seulement, assisté d'un ou plusieurs adjoints. Le magistrat collégial est la règle absolue dans toutes les villes des provinces orientales.

Cette institution du magistrat collégial est assurément un legs du vieux droit germanique; on la rencontre aussi dans les provinces allemandes d'Autriche. Elle déconcerte sans doute nos idées françaises et nos principes administratifs; ne disons-nous pas suivant la formule consacrée : si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un

1. Ce nom français n'est pas un nom de réfugié. Le Dr Doutrelepont est originaire du petit pays welche de Malmédy, sur la frontière de Belgique, annexé à la Prusse en 1815 et où s'est, malgré tout, conservée intacte la langue française (V. dans le *Correspondant* d'octobre 1886 un article de M. Gaidoz).

seul? Les provinces orientales de la monarchie prussienne ne paraissent nullement avoir souffert de ce régime; elles y sont même fort attachées.

Le magistrat se compose d'un bourgmestre, d'un adjoint ou deuxième bourgmestre et d'un certain nombre d'échevins[1], et, quand le besoin s'en fait sentir, d'un ou de plusieurs membres salariés (Syndikus, Kämmerer, Schulrath, Baurath, etc. = syndic, trésorier, conseiller scolaire, architecte, etc.). Le nombre des échevins se règle sur celui des habitants de la ville. Ainsi à Berlin le magistrat se compose de 34 membres : un exécutif à 34 têtes. Il est à remarquer que, malgré son vaste développement et son rôle de capitale, Berlin est régi par les mêmes lois que telle autre ville de Brandebourg ou de Poméranie. La moitié des membres du magistrat — dix-sept — ont un traitement : ce sont le premier et le second bourgmestre et quinze échevins; les dix-sept autres échevins exercent ces fonctions à titre gratuit.

Le premier bourgmestre est président du magistrat et spécialement chargé de l'administration générale. Il ne peut prendre de mesures d'exécution qu'après entente avec ses collègues.

Les quinze échevins salariés sont, de même que les bourgmestres et les autres échevins, élus par le conseil municipal. Il serait peut-être plus exact de dire qu'ils sont engagés au service de la ville pour une période de douze années : ce sont des spécialistes de tout ordre, véritables fonctionnaires qui consacrent tout leur temps aux affaires municipales. Ils ont des attributions spéciales (finances, enseignement, assistance publique, voirie, etc.) ou sont seulement membres du magistrat sans département particulier. Leur traitement varie de 7,000 à 15 000 francs.

Les dix-sept échevins qui ne reçoivent ni traitement ni indemnité, sont des citoyens qui, sans renoncer à leurs occupations propres, donnent à l'administration municipale une partie de leurs journées, comme le font chez nous les maires et les adjoints. Élus pour six ans par le conseil municipal, qui les prend en dehors de son sein, ils se renouvellent par moitié tous les trois ans.

Une conséquence importante de cette organisation, c'est que le bourgmestre n'exerce pas dans l'administration municipale un pouvoir monarchique. Si l'on compare le conseil municipal, qui délibère sous la conduite d'un président élu qui n'est pas le bourgmestre, à

1. *Stadträthe, Rathsherren, Rathsmänner :* au propre conseillers municipaux, — tandis que le terme qui correspond à notre mot de conseiller municipal, pour la fonction même, celle de membre de l'assemblée municipale, est en Prusse « délégué municipal » : *Stadtverordnete.*

une chambre des députés, on pourra voir dans le magistrat une sorte de conseil des ministres dont le bourgmestre n'est que le président. Le magistrat en effet, dans ses réunions, travaille à peu près comme chez nous le conseil des ministres, chaque membre étant chargé d'une spécialité, dans laquelle il exécute les décisions de l'assemblée.

Cet exécutif collégial, dont la moitié est élue pour douze ans et l'autre pour six, représente la tradition en face de l'assemblée municipale, dont un tiers se renouvelle tous les deux ans. Le conseil municipal a le temps de se modifier profondément, ses tendances peuvent prendre une direction opposée à celle qui régnait au moment où il a élu le magistrat, tandis qu'il ne pourra que lentement renouveler l'exécutif et l'amener à représenter ses idées : il peut donc se produire de graves dissentiments, atténués cependant par ce fait que les deux assemblées ont une origine exclusivement municipale, où le pouvoir central n'a point eu de part, et par conséquent sont animées du désir de servir les mêmes intérêts. Si toutefois un dissentiment s'élève et que le magistrat refuse d'exécuter les décisions de l'assemblée, il en doit donner les raisons; si ces raisons ne sont point admises par le conseil, une commission mixte peut être élue pour régler le différend. Enfin si, malgré tout, le différend subsiste, une autorité supérieure intervient : c'est une commission ayant juridiction administrative et constituée en majorité d'éléments indépendants : à aucun moment du conflit l'autorité administrative n'intervient souverainement.

On le voit, le caractère dominant de ce système est dans l'absence d'un pouvoir monarchique déféré aux mains d'un maire tout-puissant, et dans l'adjonction au collège exécutif de membres rétribués, qu'il est facile de recruter parmi les administrateurs les plus éprouvés et les hommes qui se sont distingués dans telle spécialité. En face de cet exécutif à plusieurs têtes, une assemblée investie d'un droit de contrôle sans limites, qui se réunit aussi souvent qu'elle le juge nécessaire, qui peut exiger la présence dans son sein d'un certain nombre de membres du magistrat et réclamer des comptes détaillés. L'inconvénient qui pourrait peut-être résulter du fait que les bourgmestres et les échevins rétribués sont de véritables fonctionnaires chefs de l'exécutif, est neutralisé par la présence dans le magistrat de membres indépendants, non rétribués.

Tel est à grands traits et en abandonnant bien des détails le système en vigueur dans les provinces orientales de la Prusse. Dans le pays rhénan au contraire le choix fut laissé aux villes, en 1856, entre le magistrat collégial et l'unité d'exécutif. Le système du magistrat collégial, tant prisé à l'Est de la monarchie, ne paraît point avoir réuni les suffrages des Rhénans. Peu de villes dans la province du Rhin l'ont choisi.

A Bonn aujourd'hui, le pouvoir exécutif municipal est aux mains d'un bourgmestre unique. Il n'en fut pas toujours ainsi : Bonn a fait, si peu que ce fût, l'expérience du système collégial.

Sous l'empire de la loi (Städteordnung) du 11 mars 1850, le *magistrat* était la règle dans la province du Rhin et non l'exception comme sous la loi actuelle ; le choix cependant était comme aujourd'hui laissé aux villes. Cette même année 1850, le conseil municipal de Bonn par trois délibérations successives, comme le voulait le texte de la nouvelle loi, se prononça pour l'administration collégiale. Le 12 octobre, M. Kauffmann, *commissaricher Landrath*, fut élu bourgmestre, c'est-à-dire président du magistrat. Un traitement était attaché à la fonction, et l'on prenait un fonctionnaire pour le remplir. Le magistrat se composait de 6 membres.

Dans son rapport annuel de l'année 1854, le bourgmestre constatait avec satisfaction qu'entre les deux assemblées (beide Kollegien), le conseil municipal et le magistrat, une parfaite entente, fondée sur une confiance réciproque, n'avait cessé de régner, que pas le moindre conflit ne s'était élevé.

Survint la *Städteordnung* du 15 mai 1856, entrée en vigueur le 27 juin de la même année. Le bourgmestre constate avec regret dans son rapport annuel que la nouvelle loi municipale resserre dans une notable mesure les limites du self-government laissé aux communes. Le système collégial étant devenu l'exception, après avoir été la règle, le magistrat de Bonn se retira, laissant au bourgmestre seul la responsabilité et le poids des affaires, en attendant que le conseil municipal prît une décision. Les élus de la ville de Bonn, sans qu'il paraisse cependant qu'ils aient eu à se plaindre du régime collégial dont ils venaient de faire l'expérience, subirent la situation que leur faisait la loi nouvelle et ne prirent point les deux délibérations que réclamait l'article 66 de cette loi, pour maintenir le magistrat. Depuis lors Bonn a eu à sa tête un bourgmestre unique. Et le président du conseil municipal n'est plus un personnage distinct du bourgmestre.

Pendant vingt-quatre ans, deux périodes de douze ans, Bonn conserva le même bourgmestre, M. Kauffmann ; il fut réélu une troisième fois en 1874, mais on était alors en plein Kulturkampf, et M. Kauffmann était un catholique fervent, comme d'ailleurs la majorité de ses administrés. Les agents de l'État réclamèrent de lui des engagements, des garanties qu'il ne crut pas devoir consentir : le roi refusa de sanctionner son élection. Un nouveau bourgmestre fut élu ; il est aujourd'hui encore en charge, au cours d'une seconde période de douze années.

Point à noter, le bourgmestre peut même être élu à vie ; c'est une

sorte de fonctionnaire touchant un traitement durant l'exercice de ses fonctions, une pension, s'il n'est pas réélu ou quand il se retire. Le chiffre de la pension est réglé par la loi municipale.

Ainsi l'ancien bourgmestre Kauffmann figure au budget de 1887 pour une somme de 3,750 francs; le bourgmestre actuel a un traitement de 9,375 francs, et celui de son adjoint (Beigeordnete) est de 3,750 francs.

La carrière de bourgmestre ou d'adjoint est une carrière administrative presque au même titre que celle de landrath ou de notaire : on sait en effet que les notaires sont des fonctionnaires en Prusse, changeant de charge et de résidence à mesure qu'ils ont de l'avancement. La municipalité, qui est en quête d'un bourgmestre, requiert du candidat avant tout des qualités d'administrateur; il n'est point du tout nécessaire qu'il occupe une position prépondérante dans la ville ou qu'il y jouisse d'une influence quelconque, ni même qu'il y soit particulièrement connu. Le bourgmestre actuel de Bonn fut, avant d'être appelé à ces fonctions, pendant plusieurs années bourgmestre à München-Gladbach. Ce changement fut pour lui comme un avancement administratif. Son adjoint, rétribué comme lui, a été appelé de la petite ville de Lippstadt où il exerçait à la fois les fonctions de notaire et d'avoué. Le bourgmestre actuel de Crefeld est venu de Silésie. Récemment un juriste, connu pour des publications de droit public, occupant un poste de l'État dans la Régence de Magdebourg, candidat malheureux aux élections pour le Reichstag, était menacé dans sa situation officielle; Münster, en Westphalie, ville catholique, lui offrit comme un refuge et une consolation la place lucrative de bourgmestre qu'il accepta et que probablement il remplit en administrateur consommé.

Mais pourquoi, dans la province du Rhin, a-t-on renoncé de gaieté de cœur au système collégial, tant prisé à l'Est et dont on avait pu faire l'heureuse expérience? Sans doute, parce que le régime de l'exécutif unique, régime d'origine française, datant du premier Empire et partant très bureaucratique, sous lequel les communes rhénanes avaient vécu un demi-siècle, y avait tracé une ornière profonde, ineffaçable : à peine en étaient-elles sorties qu'elles y retombèrent par habitude. Peut-être aussi l'institution d'un maire unique convenait-elle mieux au tempérament des Rhénans, moins soucieux que les Prussiens de l'Est de se mêler activement aux affaires communales et moins attachés qu'eux aux traditions du self-government municipal. D'aucuns prétendent que, malgré les assertions contraires, l'expérience faite du régime collégial n'avait pas été satisfaisante : c'était assez d'un corps délibérant; un exécutif oligarchique était une cause

nouvelle de dissentiments et, exigeant une délibération sur chaque point de détail, entravait l'expédition des affaires.

Quoi qu'il en soit, le système actuel d'un exécutif monocéphale, représenté par un bourgmestre fonctionnaire, quoique élu, est bureaucratique sans mélange et, malgré son origine indéniable, mais surtout aussi à cause des transformations subies par la législation des deux côtés de la frontière, il n'a plus de français e ue le nom. Le bourgmestre de Bonn, s'entretenant avec nous de l'organisation municipale de Bonn, la qualifiait fort justement de « système préfectoral ». Il disait : « mon autorité préfectorale » ; et, vanité à part, — car il mettait une nuance d'amour-propre dans ce mot, — il n'avait point tort. Tout repose sur ses épaules dans une ville de 36,000 habitants; il exerce une foule d'attributions qui chez nous incombent au préfet.

On peut remarquer toutefois « qu'un bourgmestre convenablement rétribué, devant tout son temps à la ville qui le paie, offre plus de garanties de bonne administration qu'un maire, exerçant ses fonctions à titre gratuit et, pour ainsi dire, à ses moments perdus » [1]. Cette pratique permet en outre à un homme de mérite, mais sans fortune, de se consacrer à la chose publique. C'est d'ailleurs l'avantage incontestable et l'originalité du système collégial dans les provinces orientales d'avoir su concilier ces extrêmes et résoudre le problème en associant dans le magistrat des membres rétribués, fonctionnaires quoique élus, et des bourgeois indépendants, donnant gratuitement une part de leur temps et de leur énergie à la chose publique.

Aussi n'est-il pas rare de rencontrer dans la province du Rhin des hommes éclairés, amoureux du self-government (Selbstverwaltung) et qui appellent de leurs vœux le jour où leur province reviendra convertie au bienfaisant régime collégial. Pour eux le magistrat est le palladium du self-government; et les bourgmestres, abandonnés à leurs tendances monarchiques, à leurs goûts bureaucratiques, sont paperassiers et formalistes à l'excès. Il y a là toute une éducation à faire; il y a à former des mœurs publiques. Nous avons vu par la statistique que les électeurs avaient une tendance marquée à se mêler plus activement aux affaires municipales; peut-être faut-il y distinguer un premier symptôme de ce retour désiré. Autre considération, et qui a son poids : le nombre des fonctions électives est si grand en Prusse que l'on comprend que les Rhénans hésitent à en créer de nouvelles en adjoignant des échevins au bourgmestre, d'autant que les fonctions municipales sont obligatoires.

Dans le chapitre de la loi prussienne relatif aux attributions du con-

1. Mayer, *loc. cit.*

seil municipal, aucune énumération précise, rien d'analogue à ce que nous trouvons à cet égard dans notre loi municipale du 5 avril 1884. Le § 34 de la *Städteordnung* dit simplement en termes généraux : « Le conseil municipal a à se prononcer sur toutes les questions touchant les intérêts communaux, pour autant qu'elles ne sont pas laissées expressément à la décision du bourgmestre. Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont à cet effet soumises par l'autorité administrative (Aufsichtsbehörde) [1]. Il ne doit délibérer sur d'autres affaires que les affaires municipales que lorsqu'un texte de loi ou l'autorité administrative l'y invite [2]. »

Les conseillers ne peuvent accepter de mandat impératif. Ils ne doivent en aucun cas mettre leurs décisions à exécution ; il contrôlent l'administration, peuvent s'enquérir de l'exécution de leurs décisions et de l'emploi des revenus. Le bourgmestre, ou à son défaut l'adjoint, occupe le siège présidentiel avec voix délibérative : différence importante avec le régime collégial où le bourgmestre est simplement président du magistrat exécutif, tandis que le conseil municipal, pouvoir délibérant, élit son président dans son sein. Les conseillers municipaux se réunissent, convoqués par le président, aussi souvent que les affaires l'exigent. Les séances sont publiques ; dans des cas exceptionnels, la publicité peut être suspendue par décision spéciale.

La loi française imprime au maire un double caractère : cette dualité existe à l'état latent chez le bourgmestre. Les fonctions administratives du maire sont de deux sortes, et nettement distinguées dans la loi de 1884 : il exerce les unes comme agent subordonné du pouvoir central, *sous l'autorité* de l'administration supérieure ; il remplit les autres comme représentant de la commune, *sous la surveillance* de l'administration. Et notre loi énumère, en les classant, les divers devoirs, attributions et fonctions du maire répondant à chacune des faces de ce double caractère. Nous ne rencontrons pas une distinction aussi franchement marquée dans la *Städteordnung ;* mais, si d'un côté elle confère au bourgmestre le soin de diriger et de surveiller l'administration municipale, elle lui ordonne de l'autre d'exécuter les ordres

1. Voir au contraire l'art. 70 de la loi française de 1884 : « Le conseil municipal est *toujours* appelé à donner son avis sur les objets suivants... »

2. Dans la *Städteordnung* l'énumération des délibérations qui ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure ne porte (au titre IV : Attributions des conseils municipaux) que sur l'aliénation des biens communaux ; les autres cas sont éparpillés dans la loi. L'art. 68 de la loi française donne une énumération détaillée qui porte sur tous les objets, depuis les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans, jusqu'à l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

de l'administration supérieure, ainsi que les lois et règlements. Si, par exemple, il exerce les fonctions d'officier de l'état civil, ce sera comme agent du pouvoir central et sous la surveillance de l'autorité administrative, — et non de l'autorité judiciaire comme en France, — tandis que, comme magistrat municipal, il aura à administrer les établissements municipaux ou à surveiller la gestion de ceux qui ont des administrateurs spéciaux. C'est aussi sans aucun doute comme agent du pouvoir central, quoique la loi reste muette sur ce point, qu'il a à régler toutes les affaires locales intéressant le cercle, le district, la province et l'État en général.

Il prépare les décisions du conseil et, une fois prises, s'il les approuve, il les exécute. En cas d'opposition de sa part, et si un accord ne s'établit pas, il requiert les représentants du pouvoir central — la Régence — de trancher la question [1]. Il administre les revenus municipaux, constate les recettes et les affecte aux dépenses, veille à la comptabilité et aux états de caisse. Après avis du conseil, il choisit et répartit les employés de la ville; il les surveille. Il conserve les actes et documents. Il représente la ville au dehors, entretient des relations au nom de la ville avec les autorités et les particuliers, dirige la correspondance et rédige l'original des actes municipaux. Il répartit entre les contribuables, d'après les lois et les décisions prises, les taxes et prestations municipales, dresse les rôles, les déclare exécutoires et en poursuit le recouvrement.

Chaque année, avant que le conseil s'occupe du vote du budget, le bourgmestre fait un rapport (Bericht) en séance publique sur son administration et la situation des affaires municipales. Il a charge de dresser annuellement l'état de toutes les dépenses, recettes et services, qui peuvent être l'objet de prévisions. Cet état, après avoir été publiquement soumis à l'examen de tous les habitants de la ville, est proposé à l'adoption du conseil municipal. Avant et après le vote, il doit en être remis double copie au président de Régence. Le bourgmestre doit veiller à ce que la gestion se fasse conformément à l'état de prévisions.

Le bourgmestre a la haute main sur la police municipale [2]. Il jouit, sous la surveillance du président de Régence, du pouvoir réglementaire en matière de police locale (loi de police du 11 mars 1850;

1. Nous verrons plus loin, à propos de la tutelle administrative, que ce régime a été modifié et qu'une procédure plus libérale sera prochainement appliquée, comme elle l'est déjà depuis plus de dix ans dans les provinces orientales.

2. Nous verrons plus loin, à propos des services municipaux, que dans certaines villes la police est remise aux agents royaux. En ce cas, toutes les attributions dévolues de ce chef au bourgmestre (police locale, police judiciaire, pouvoir réglementaire en matière de police) passent au fonctionnaire nommé par le roi.

ordonnance du 20 septembre 1867); il peut prendre des arrêtés sur les objets suivants : *a*) sécurité des personnes et des propriétés ; *b*) ordre, sécurité et libre circulation sur les voies publiques; *c*) police des marchés; *d*) réunions et attroupements; *e*) surveillance des débits de vin, bière et café, des auberges et hôtelleries; *f*) hygiène publique; *g*) précautions contre l'incendie; *h*) police des champs, prairies, bois, etc.; *i*) et en général sur tout ce qui intéresse la commune et les habitants [1].

Le § 142 de la loi générale d'administration (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung) du 30 juillet 1883 a conféré au Landrath un droit analogue à celui que l'article 99 de notre loi du 5 avril 1884 accorde au préfet : le Landrath est autorisé, après avis du *Kreisausschuss* [2], à prendre des arrêtés de police applicables à plusieurs des communes du cercle ou au cercle tout entier (Ortspolizeibezirke).

De même que le maire en France, depuis que la loi du 27 janvier 1873 a aboli les articles 166 et suivants du code d'instruction criminelle, le bourgmestre n'est pas juge de simple police ; mais il est officier de police judiciaire (littéralement, auxiliaire du ministère public : *Hülfsbeamte der Staatsanwaltschaft ;* et ministère public auprès du tribunal de simple police : *Amtsanwalt*). Avant l'unification de l'organisation judiciaire en Allemagne, et par suite en Prusse (loi d'empire du 27 janvier 1877, et loi prussienne du 24 avril 1878, en exécution de cette loi d'empire), le bourgmestre dans la province du Rhin était officier de police judiciaire exactement dans le sens du code français d'instruction criminelle. Depuis 1878, le tribunal de bailliage (Amtsgericht) a remplacé la justice de paix : et les affaires pénales qui sont du ressort de l'*Amtsgericht* sont jugées par le tribunal des échevins (Schöffengericht), composé du juge de bailliage (Amtsrichter) et de deux échevins, pris à tour de rôle sur une liste de bourgeois de la ville désignés à cet effet. C'est auprès de ce tribunal que le bourgmestre remplit les fonctions du ministère public. Il peut d'ailleurs déléguer ces fonctions à une personne apte et prête à les remplir.

Les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par le chef

1. Ces arrêtés de police locale, pris par le bourgmestre, doivent être soumis à l'approbation du magistrat dans les villes où l'organisation collégiale est en vigueur.

Dans les villes qui forment un cercle indépendant (Stadtkreise), le chef de la police locale peut établir comme sanction aux arrêtés de police qu'il prend une amende de 30 marcs au maximum. Pour les autres villes, l'autorisation du président de Régence est nécessaire. Bonn, qui appartenait à la deuxième catégorie, passe cette année même dans la première et devient *Kreisstadt*, en vertu de la *Kreisordnung* du 30 mai 1887.

2. Voir plus loin, au chapitre de la Tutelle administrative, l'explication de ce terme.

de la police municipale, quand c'est un personnage distinct du bourgmestre; elles peuvent aussi être confiées à un membre du magistrat, quand la commune est soumise au système collégial.

Le § 54 de la *Städteordnung* du 15 mai 1856 contient une disposition excellente en ce sens que, grâce à l'application judicieuse qui en a été faite, elle a contribué efficacement à rendre aux citoyens le goût de s'occuper des affaires publiques en leur en fournissant l'occasion. Voici d'ailleurs ce que dit ce paragraphe : « Il pourra être institué des députations spéciales, soit permanentes pour administrer ou surveiller une branche des affaires communales, soit temporaires pour étudier une question particulière. Ces députations peuvent être composées soit uniquement de conseillers municipaux, soit simultanément de conseillers et d'électeurs. Les conseillers et électeurs, membres de ces commissions et députations, d'ailleurs soumises sous tous les rapports au bourgmestre, sont élus par le conseil municipal. Le bourgmestre préside ou bien son adjoint commis à cet effet [1]. »

Ces députations et commissions font partie intégrante du pouvoir exécutif de la commune; elles travaillent sous la surveillance et la direction du bourgmestre, elles exécutent ses instructions, procèdent dans le sens indiqué par lui et agissent en son nom. Or, c'est le conseil municipal qui les élit, et l'on peut trouver, pour le principe tout au moins, assez incorrecte la situation de ce pouvoir exécutif à qui ceux-là mêmes qui seront chargés de le contrôler imposent des agents de leur choix.

Mais en fait ce rouage fonctionne sans le moindre frottement; et les résultats sont faits pour nous donner à réfléchir, à nous, Français, qui croyons avoir accompli tout notre devoir envers la chose publique quand nous avons inscrit sur des bulletins de vote les noms des quelques hommes sur qui tout le poids en retombera. Rien n'est moins propre à développer une saine autonomie que ce détachement dédaigneux, interrompu de temps à autre, quand il l'est, par une course de quelques minutes jusqu'au bureau électoral. Le législateur prussien semble avoir été possédé de cette vérité que plus est élevé le nombre des citoyens qui prennent une part, grande ou petite, aux affaires et

1. On peut rapprocher de cette disposition l'article 59 de la loi du 5 avril 1884 : « Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil, soit par l'administration, soit par l'initiative de l'un de ses membres. — Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions. — Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit... » Mais la principale caractéristique de l'institution prussienne, et qui lui donne tout son prix, l'adjonction des simples citoyens à ces commissions spéciales, est absente de la loi française.

se soumettent d'eux-mêmes aux responsabilités étendues ou limitées du pouvoir, plus efficace aussi est le contrôle qui en résulte et plus la commune approche du self-government. Ainsi s'élargit chaque jour le cercle des hommes qui ont un intérêt prochain aux choses de la commune ; et la contagion gagne de proche en proche. Peut-être est-ce à cette disposition de la loi de 1856 qu'il faut attribuer en grande partie la proportion croissante des votants aux élections municipales.

Bonn compte douze de ces députations : commissions du musée, de la caisse d'épargne, du mont-de-piété, du gaz, des écoles, des pauvres, d'évaluation pour l'impôt communal sur le revenu, de l'impôt des classes, de l'impôt des patentes, etc. En dehors des conseillers municipaux, 82 citoyens, simples électeurs, en font partie et sont ainsi associés à quelques-uns des actes les plus importants de la vie municipale [1].

Le législateur de 1856, dont le but avoué était d'induire le plus grand nombre possible de citoyens à prendre part aux affaires communales, avait cru devoir instituer une sanction. Il décréta l'obligation d'accepter les places à la fois gratuites et électives dans l'administration municipale. A l'époque où la loi fut faite, cette mesure de rigueur avait sans doute quelque apparence d'utilité, puisqu'un chacun semblait alors se désintéresser des affaires. Toujours est-il qu'on n'a pu nous citer un seul cas où la contrainte ait été nécessaire.

D'après le titre IX de la loi de 1856, tout électeur est tenu d'accepter une place non rétribuée dans l'administration ou la représentation municipales, comme de rester au moins trois ans dans une place acceptée.

Pour le refus d'une place offerte ou l'abandon ultérieur d'une place acceptée, les excuses suivantes sont seules admises : une maladie chronique ; des affaires qui exigent des absences fréquentes ou longues ; plus de soixante ans d'âge ; le fait d'avoir occupé déjà une place semblable dans les trois dernières années ; celui d'être chargé d'un autre

1. A Berlin on a fait une application plus large encore du § 54. « A côté des députations qui administrent, on a créé au delà de cent *commissions* diverses qui, répandues sur toute la surface de la ville, prennent des informations, instruisent les affaires, apportent aux *députations* et au magistrat la connaissance des faits locaux sans laquelle il n'y a pas de bonne administration. Plus de 14,000 personnes sont ainsi enrôlées. Celles des commissions qui veillent à la fréquentation des écoles ou qui visitent les indigents, pour renseigner l'assistance publique, comprennent un grand nombre de femmes. » Le *Temps* du 18 août 1887.

Dans certaines villes d'Allemagne et particulièrement dans la Prusse rhénane, comme à Elberfeld, Crefeld, etc., où l'assistance publique est particulièrement bien organisée, la députation des pauvres a divisé la ville en plusieurs districts ; elle a placé un représentant dans chacun d'eux et s'y est associé comme actifs collaborateurs, agents d'exécution et d'information dans un étroit rayon, un nombre considérable de citoyens.

office public; la situation de médecin ou chirurgien pratiquant. Quiconque, sans une de ces excuses, refuse une fonction ou s'y soustrait, peut par décision du conseil municipal être privé du droit de bourgeoisie (Bürgerrecht) pendant trois ou six ans et voir augmenter d'un huitième ou même d'un quart ses impôts directs communaux.

Le bourgmestre comme le conseil municipal laissent soigneusement la politique en dehors des affaires municipales; l'habitude est prise d'abandonner aux corps politiques le soin de traduire, comme ils en ont mission, les aspirations ou les réclamations des électeurs. Les mœurs publiques sont fixées à cet égard, et cela pour le plus grand bien des communes et du pays.

Ce n'est pas que les corps municipaux, tous issus du suffrage, n'aient point une couleur politique aisée à distinguer; mais même à Berlin, où le conseil municipal est manifestement progressiste et pour ce assez mal vu du gouvernement, il ne se croit point obligé, par respect pour ses électeurs et en oubli de ses devoirs, à se livrer en toute occasion à des manifestations stériles. Il s'est en quelques occasions solennelles prononcé délibérément pour le suffrage universel en matière municipale; mais là se sont bornées ses revendications. Et si, en des temps troublés, certains conseils municipaux, et entre autres celui de Berlin, ont eu maille à partir avec le gouvernement de l'État, c'est bien plutôt parce qu'ils n'avaient pu s'empêcher de protester énergiquement contre telle mesure arbitraire qui mettait en péril toutes les garanties constitutionnelles, que par esprit de système et pour saisir tout prétexte de jouer un rôle auquel ils n'étaient point destinés.

Par la force même des choses, les conseillers municipaux ont une couleur politique. Étant issus du suffrage — censitaire, — émanant d'un corps électoral sensiblement semblable à celui qui envoie un député au Landtag prussien, les conseillers municipaux de Bonn ne peuvent pas ne pas porter la bonne marque, celle des hommes de confiance des comités électoraux organisés pour les luttes politiques. Ce sont naturellement les mêmes comités qui règlent toutes les élections. Mais il se produit à Bonn ce fait singulier que, pour une population en grande majorité catholique (en 1887, 27,780 catholiques pour 7,428 protestants), les deux tiers du conseil, c'est-à-dire les membres élus par les deux premières catégories, sont protestants, ou, plus exactement, mandataires des partis hostiles au parti catholique, au parti du « Centre ».

Or il ne faut pas oublier quelle immense importance le Kulturkampf a donnée aux questions confessionnelles dans les pays catholiques. A Bonn, les électeurs fournis par la minorité protestante font presque

tous partie des deux premières catégories électorales instituées par la loi de 1856, où ils disposent de la majorité; tandis que la troisième catégorie renferme la masse des électeurs peu fortunés, presque tous catholiques. Mais les protestants ont eu le bon esprit de ne pas abuser de la force que la loi donnait à leur minorité puissante. Tous, nationaux-libéraux ou conservateurs, ont élu sans doute des conseillers municipaux de cette nuance, mais, au rebours de ce qui se passait dans les assemblées politiques, la tolérance religieuse régnait à Bonn dans une mesure convenable.

Une seule fois le conseil municipal de Bonn voulut se risquer à émettre un vote politique; c'était en 1866, la guerre venait d'être déclarée par le comte de Bismarck en dépit de l'opinion publique; le conseil municipal de Bonn s'apprêtait à protester contre la rupture de la paix, quand le bourgmestre s'opposa à cette démarche, qui fut abandonnée.

En 1870, le conseil, au moment où la guerre éclata, vota une adresse au roi, où il se déclarait prêt à tous les sacrifices que réclamerait la patrie; et, en 1871, pour exprimer sa joie des provinces conquises, il vota un secours destiné à la ville de Strasbourg, plus maltraitée qu'aucune autre, disait l'exposé des motifs.

Là se bornèrent les manifestations politiques du conseil municipal de Bonn.

Et, pour en finir avec la politique, disons qu'en vertu de l'article de la constitution prussienne qui remet au choix du roi, sur la présentation de chacune des 38 principales villes du royaume, la désignation d'un nombre égal de membres de la chambre haute, le bourgmestre de Bonn, particulièrement bien vu du gouvernement, fut appelé le 30 juin 1876 à aller siéger pour la vie à la chambre des seigneurs.

(*Sera continué.*)

MAX LECLERC,
Membre du Groupe de droit public et privé.

DE L'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES

AUX ÉTATS-UNIS [1].

(*Suite.*)

X

Impuissance de l'exécutif en face de l'organisation de parti. — Comment l'organisation a contribué à modifier les rapports constitutionnels du législatif et de l'exécutif. — Solidarité complète de l'exécutif et de l'organisation de parti sous Grant. — Tentative de Hayes d'y mettre fin.

La lutte du législatif avec l'exécutif pendant l'administration de Johnson, arrivé inopinément à la présidence par suite de l'assassinat de Lincoln, et l'extrême tension de l'esprit de parti qui s'ensuivit, faisaient attendre l'expiration du terme présidentiel comme une délivrance. On porta au pouvoir un illustre soldat, un homme sans passé politique, le général Grant, dans l'espoir qu'il donnerait la paix au pays. L'ancien rêve d'un président en dehors des partis allait enfin s'accomplir. Mais toutes ces espérances furent déçues. Grant, arrivé au pouvoir avec les meilleures intentions, se trouva bientôt dans la dépendance complète des politiciens. Toutes les nominations faites par son gouvernement étaient inspirées par des considérations de parti dont les meneurs de l'organisation étaient les juges souverains. Tous les départements du service public furent bouleversés; tous les fonctionnaires balayés pour faire place aux créatures des personnages influents de l'organisation. Jamais la rotation d'emplois n'avait été appliquée avec plus de rigueur. Les plus mauvais jours du temps de Jackson et du système des dépouilles étaient donc revenus. L'organisation républicaine prit ouvertement les rênes du gouvernement, sans même se donner la peine de ménager les formes. Jusque-là les meneurs des conventions, les directeurs du *caucus* agissaient dans la coulisse, se tenaient dans le *kitchen-cabinet* et tiraient de là les ficelles. Maintenant, le gouvernement établi en vertu de la constitution et le *caucus* étaient confondus. Le premier dignitaire du *caucus*, le *chairman* du *national executive committee*, M. Chandler, cumu-

1. Voy. les *Annales* du 15 avril 1888.

lait publiquement ce poste avec celui de ministre de l'intérieur, et il ne paraissait pas considérer le dernier comme le plus important : au moins il donnait à la « machine » tout son temps et toute son énergie. A la tête du département des finances avait été placé un gros personnage de l'organisation (M. Boutwell). De même pour les situations moins élevées, les titres des candidats se mesuraient d'après leur rôle et leurs services dans l'organisation; plus grand était le talent de *caucus-manager* du solliciteur, plus importante était la place qu'on lui donnait ou qu'on accordait à ses protégés. La répartition des places se faisait en dehors de l'administration, on lui présentait des listes toutes faites qui étaient pour ainsi dire tirées sur elle comme des lettres de change. Les principaux tireurs étaient les membres du congrès et particulièrement les sénateurs. Le sénateur faisait un choix entre les candidats pour tous les emplois fédéraux de son État et présentait les noms à la signature du président. Et Grant s'exécutait toujours, quoique sans bonne grâce. Au commencement de son administration, il avait bien eu l'intention arrêtée de sauvegarder toute la liberté du gouvernement à la tête duquel il venait d'être porté par l'immense majorité de la nation. Mais ces dispositions n'avaient pas duré.

Cependant n'avait-il pas pour lui la constitution et le pouvoir? Certes il avait pour lui l'une et l'autre, mais les conditions du fonctionnement de la constitution et de l'exercice du pouvoir étaient changées : l'exécutif, dont l'organisation avait donné jadis tant d'inquiétude aux auteurs de la constitution qui craignaient qu'il ne devînt trop puissant et despotique, se trouva avec le temps réduit en réalité à l'impuissance, asservi au législatif. Parmi les causes qui avaient amené ce résultat, l'une des principales, qui s'était clairement manifestée durant les derniers vingt-cinq ans, avait été l'organisation de parti et les rapports nécessaires qui s'étaient établis entre elle et le président. Le fait seul qu'il lui était redevable de sa situation lui commandait de prêter une oreille attentive aux avis de ses chefs, qui avaient combattu en sa faveur le rude combat pour la Maison-Blanche, qui avaient payé de leur personne et de leur bourse pour assurer son triomphe. Il aurait fallu véritablement être dépourvu de tout sentiment de gratitude pour tourner le dos à ces hommes, une fois la place conquise. Nous avons déjà vu Lincoln, aux prises avec cette situation fatale, capituler plus d'une fois, alors qu'il détenait le plus grand pouvoir qu'un chef d'État ait jamais exercé dans une république aux institutions libres [1]. Faut-il s'étonner que les suc-

1. Lincoln reconnaissait lui-même son impuissance en face du parti. On rapporte à ce sujet un mot de lui bien caractéristique. Lors de sa première présidence, un membre du Congrès, Jones, avait fait nommer un certain Smith post-

cesseurs du grand président, Grant et les autres, n'aient pas été plus fermes? Dès qu'il y a entre les électeurs et les élus un corps intermédiaire organisé qui décide en fait de l'élection, il est fort naturel que la reconnaissance et les devoirs qu'elle impose se transportent sur les intermédiaires: et moins est considérable le nombre de ces derniers, plus matérielle devient la forme de la reconnaissance, surtout lorsque les hommes qui prêtent ainsi leurs bons offices en font un gagne-pain. Ces obligations et ces devoirs réciproques, qui d'abord ont besoin d'être chaque fois stipulés de part et d'autre, deviennent avec le temps de droit commun par la force de la coutume.

Du reste, même si le président faisait abstraction complète de ses intérêts personnels, s'il renonçait d'avance à sa réélection, s'il avait la bravoure ou la témérité de regarder en face ses anciens partisans, il resterait encore pour lui des obligations envers la cause commune. Or, puisque le parti est identifié avec l'organisation, le président se trouvera encore en face des mêmes personnes, des chefs de l'organisation. Et alors où puisera-t-il le droit de refuser les mesures nécessaires pour sauvegarder le crédit de l'organisation dans le pays? Lorsqu'après la bataille un chef d'organisation local représentant d'un État au congrès viendra demander au président de nommer ses lieutenants aux places devenues vacantes par l'effet de la rotation, ne serait-ce pas ruiner l'organisation du parti que de refuser? Quand les électeurs ne sont pas abandonnés à leur action spontanée, mais sont dirigés par l'organisation de parti, le chef local du parti est pour eux un répondant; si la caution se trouve insolvable, on se gardera bien dans l'avenir de faire crédit à la personne ou à la cause dont elle est regardée comme garant. Il est peut-être très regrettable que l'ardeur pour la cause commune soit entretenue chez les membres de l'organisation par des promesses ou par des espérances; et le président en particulier est peut-être navré de cette situation, mais elle existe, et pour la changer il faudrait qu'il commençât par détruire l'organisation du parti qu'il est appelé à défendre. Il se trouve ainsi enfermé dans un cercle vicieux.

Enfin supposons — si peu probable que ce soit, — supposons un président qui, arrivant au pouvoir, dise : « Périsse le parti plutôt qu'il vive asservi aux meneurs de l'organisation », ce stoïcisme serait encore en

master au chef-lieu de son district. Puis ayant des raisons personnelles de se plaindre de lui, il demanda à Lincoln de le révoquer. « Et il faut que je le révoque, dit le président à un de ses amis, je ne le veux pas, mais il faut que je le révoque, pas moyen d'y échapper. » Et l'ami de demander : « Est-ce vous qui êtes président, ou est-ce Jones? — C'est Jones qui est président », répliqua Lincoln sur-le-champ. (*Nation*, 1872, vol. XV, p. 69.)

pure perte. Le président s'en apercevra dès qu'il aura commencé à gouverner. L'organisation du parti, tenant entre ses mains les élections dans chaque État, place naturellement ses principaux membres dans les plus hautes charges électives au congrès et particulièrement au sénat; ou, ce qui revient au même, les membres du congrès, les sénateurs soucieux d'être réélus cherchent à attirer à eux la direction du parti dans leurs États respectifs. Il arrive par suite que le nouveau président dès qu'il entre dans l'administration trouve de nouveau en face de lui les chefs de l'organisation dans le congrès avec lequel il doit vivre quatre ans. Dès lors il est à bout de forces, il ne peut plus échapper comme il l'avait fait lorsqu'on l'avait menacé dans sa personne et puis dans l'existence de son parti. Le parti lui dit : « Vous ne vous passerez pas de nous si vous voulez gouverner. » Où se réfugiera-t-il? car la menace des chefs de l'organisation siégeant au sénat n'est point une forfanterie. D'abord le sénat a des pouvoirs constitutionnels de contrôle sur le président pour les nominations aux hauts emplois qu'il confirme et pour la conclusion des traités. Mais ce n'est pas encore tout. En fait, la dépendance du président va au delà de ces limites. La séparation du pouvoir exécutif et du législatif aux États-Unis, qu'on propose maintenant comme exemple au parlementarisme dévoyé du vieux monde, n'existe que dans les textes constitutionnels ou encore dans les manuels de droit public. Nous n'avons pas à exposer ici comment la cloison érigée par la constitution américaine entre le législatif et l'exécutif, a été sapée par la réalité des choses. Le fait, tel qu'il résulte de l'histoire constitutionnelle des États-Unis, est que, dans une société politique douée d'une vie politique complexe, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, si rigoureusement délimités qu'ils soient, ne peuvent pas agir chacun séparément, car ils opèrent sur un domaine qui est un et indivisible, le domaine des intérêts du pays, et les deux pouvoirs s'y rencontrent nécessairement. Par suite, l'exécutif aux États-Unis s'est vu obligé de rechercher l'appui du congrès et de négocier avec lui malgré la constitution et les intermédiaires entre les deux pouvoirs séparés par la constitution se sont créés malgré elle. Seulement ces rapports entre les deux pouvoirs, ces rencontres, ayant lieu non sous les yeux du public dont la surveillance commanderait la pudeur et la dignité, mais loin de lui, dans le *lobby*, l'exécutif et le législatif étaient toujours dans la situation de deux personnes qui se rencontrent dans un lieu désert où l'une prend à l'autre tout ce qu'elle peut, qu'elle résiste ou non. Dans cette lutte, les chances étaient incontestablement du côté du législatif.

Forts de cette situation, les meneurs de l'organisation républicaine s'installèrent au sénat et forcèrent l'exécutif à leur abandonner le

patronage, la disposition des emplois publics. Toute mesure pour laquelle le président s'adressait au sénat devait être payée en emplois fédéraux. Chaque sénateur du parti dominant obtenait pour sa part les emplois de son État qu'il répartissait à son tour. Le système des dépouilles et le *caucus* avaient fait un nouveau pas; de pillage plus ou moins déguisé, le partage des dépouilles devenait comme un service public dans lequel le sénateur, membre directeur du *caucus*, était constitué en quelque sorte receveur et payeur général pour l'État. Les sénateurs entrèrent si bien dans leur rôle qu'ils commencèrent bientôt à considérer la disposition des emplois publics comme leur appartenant par droit d'usufruit, sinon de propriété, et, selon le témoignage de la *North American Review*, « très peu de membres du congrès sont capables de saisir l'idée qu'il n'existe aucun droit pareil »[1]. Coalisés entre eux, tous ces feudataires formaient à Washington le « *senatorial group* », qui commandait à l'exécutif et tenait tous les fils de l'organisation locale. Le sénat était devenu ainsi la forteresse du *caucus*, et, comme dit la *North American Review*, « le système nerveux des grandes organisations extra-constitutionnelles de partis avait trouvé son centre dans le sénat des États-Unis »[2].

Les fonctionnaires fédéraux, qui tenaient leurs places des sénateurs, étaient à leur discrétion et, dans les campagnes électorales, ils mettaient à leur disposition toute leur influence, devenaient leurs agents les plus zélés. Avec leur concours, un sénateur pouvait *emballer* les *primaries*, faire désigner dans ces réunions des délégués aux conventions et diriger à sa guise les élections locales, placer son ami dans le poste de gouverneur de l'État et donner les autres hautes charges électives à ses créatures. Cela fait, l'État était *capturé*, il appartenait au sénateur qui l'emmenait captif à Washington. En dépit de toutes les théories sur les *State rights* et sur l'indépendance des États, l'État capturé devenait une annexe du gouvernement central dirigé par le *senatorial group*.

Par les mêmes moyens, qui assuraient aux grands feudataires du congrès leurs fiefs, les États qu'ils représentaient, on mettait à la raison les membres indisciplinés ou on écartait les membres indépendants du congrès. En révoquant dans l'État tous les fonctionnaires dévoués au sénateur, on ruinait sa situation électorale. S'il n'avait pas de racines très profondes dans l'État qui lui permissent de lutter à lui seul contre l'organisation du parti, il tombait dans une situation pareille à celle d'un prince du moyen âge frappé d'interdit par le

1. *Civil service reform.*, octobre 1869, p. 457.
2. *Ibid.*, p. 448.

pape. Lorsque la déception profonde causée par l'administration de Grant éloigna du parti les hommes les plus éminents, Charles Sumner, Schurz, Trumbull et autres, l'organisation républicaine, aidée de toutes les forces du gouvernement, ouvrit une campagne contre ces sénateurs indépendants. Sumner, qui pendant de longues années avait présidé avec un éclat incomparable le comité des affaires étrangères, en fut exclu par le *senatorial group* au premier renouvellement des bureaux. On lui donna pour successeur un homme qui avait aussi fait ses preuves, mais dans un autre genre, S. Cameron, l'ancien ministre, qui s'était rendu célèbre sous Lincoln par de gigantesques fraudes financières et par ses dilapidations au ministère de la guerre. Il était maintenant un des ornements du *senatorial group*. Quant à Schurz et autres, on s'appliqua, et avec succès, à leur couper l'herbe sous le pied dans leurs circonscriptions électorales en *capturant* leurs États respectifs d'après la méthode ci-dessus décrite.

L'administration de Grant prêtait toute son influence à l'organisation républicaine dans sa lutte contre ses adversaires et alla même jusqu'à mettre à son service la force armée [1]. Le gouvernement couvrait de son corps l'organisation et celle-ci lui rendait la pareille. A la fin du premier terme de la présidence de Grant, toutes les conventions d'État se levèrent pour lui comme un seul homme, et la convention nationale de Chicago proclamait que Grant « méritait la reconnais-

1. Dans cet ordre de faits, l'affaire de la Louisiane est la plus connue : aux élections générales de 1872 pour la législature de l'État de Louisiane et pour les emplois de gouverneur, de lieutenant gouverneur, etc., la convention républicaine ne réussit pas à faire passer ses listes. Le candidat *régulier* pour le poste de gouverneur, Kellog, contesta alors la validité des élections. Un juge de ses amis signa un ordre d'empêcher de siéger les membres nouvellement élus de la législature. Des troupes fédérales requises pour exécuter cet ordre illégal occupèrent le palais législatif. Un *returning board* (bureau électoral) usurpateur, installé sous les auspices de la convention républicaine, proclama Kellog gouverneur et publia une liste de personnes qui auraient été élues à la législature : elles étaient toutes candidats réguliers de la convention. On ouvrit le palais législatif aux intrus et ils s'organisèrent officiellement. En même temps les deux partis en litige faisaient des instances très vives auprès du gouvernement fédéral. Les meneurs de la convention qui patronnait Kellog et ses amis télégraphiaient au président en lui représentant que si le décret du juge était confirmé, « il sauvait la majorité républicaine et donnait à la Louisiane une législature et une administration républicaines ». L'attorney général répondit de Washington que le gouvernement de l'Union reconnaissait la législature et l'administration de Kellog. La véritable administration de l'État télégraphia de son côté à Grant, le priant d'ajourner toute décision jusqu'à ce qu'un comité de citoyens arrivât à Washington pour expliquer l'affaire. L'attorney général répondit au nom du président que la visite des délégués serait inutile, car le président avait déjà pris sa décision et qu'il ne la changerait pas. En même temps, Grant fit envoyer au commandant des troupes à New-Orléans un ordre de « prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la paix et pour faire reconnaître le gouvernement de l'État ».

sance invariable et cordiale du peuple américain par son patriotisme et ses immenses services dans la guerre et dans la paix », alors que les scandales causés et tolérés par l'administration étaient au comble. La seconde présidence de Grant présenta le spectacle des mêmes scandales, du même trafic des fonctions publiques, de la même dilapidation du Trésor et des fraudes financières au profit des *rings* et des fidèles du *caucus*, de la même dégradation du pouvoir exécutif et du même asservissement du législatif à l'organisation de parti. Les freins et les contrepoids établis par la constitution restaient une fiction; tous les grands pouvoirs publics confondus dans la puissance de l'organisation du parti, le sentiment de la responsabilité avait disparu de partout [1].

Après huit ans de *grantism*, l'avènement de Hayes fut salué comme une délivrance. Mais comme cela était déjà arrivé plus d'une fois, après quelque temps, on constata qu'il n'y avait rien de changé. Le nouveau président entra courageusement en lutte avec le système honteux qu'il avait trouvé, mais tous ses efforts se brisèrent contre le roc de l'organisation du parti, de son propre parti qui l'avait porté au pouvoir. Des nominations faites en dehors des influences politiques avaient attiré au président dès la première heure l'animosité des républicains du sénat. Frappé des rapports scandaleux qui s'étaient établis entre l'organisation et le gouvernement, Hayes avait résolu de mettre fin à la promiscuité entre les fonctionnaires fédéraux et les membres du caucus et, à cet effet, il avait pris un arrêté qui défendait à tous les employés du service public, sous peine de destitution, de faire partie des organisations électorales permanentes. Tous ceux qui étaient d'une convention, d'un comité ou d'une *primary* devaient s'en retirer immédiatement. Mais cette circulaire ne faisait pas l'affaire du *caucus*. Ses chefs perdaient ainsi leurs auxiliaires les plus précieux. L'un d'eux, le grand maître du *caucus* dans le New-York, le sénateur Conkling, suscita dans son État une résistance à l'ordre du président. A l'instigation de Conkling, trois des principaux fonctionnaires fédéraux de New-York acceptèrent de faire partie de la convention et l'un d'eux, M. Cornell, prit même la présidence de la convention. Hayes révoqua immédiatement les fonctionnaires désobéissants, mais il

1. En 1870 la *North American Review* constatait que « dans les deux chambres toute trace de responsabilité est perdue, et pendant que l'exécutif s'impatiente ou se résigne avec la consolation significative que ce n'est pas sa faute, que le gouvernement étant celui du peuple, c'est le peuple qui doit en être responsable, les membres de la chambre basse ont aussi l'excuse toute prête qu'ils ne sont pas responsables pour les actes des sénateurs, et les sénateurs n'étant responsables à aucun pouvoir sous le ciel excepté l'organisation de leur parti, qu'ils gouvernent, peuvent obtenir toute loi qui répond à leurs fins personnelles ou à leur conception du bien public. » (*The session*, juillet 1870, p. 60.)

n'avait pas compté avec le *senatorial group*. Les nominations des successeurs des fonctionnaires destitués devaient être confirmées par le sénat, et si celui-ci refusait, les fonctionnaires révoqués conservaient leurs emplois en vertu d'une loi passée au temps du conflit avec le président Johnson. Les sénateurs, irrités du peu d'empressement que Hayes mettait à partager les dépouilles entre leurs amis, trouvèrent l'occasion bonne pour apprendre au président qu'on ne brave pas impunément l'organisation du parti. Dirigé par Conkling, le sénat repoussa la nomination du successeur de Cornell et celui-ci resta en fonctions. La leçon que les grands maîtres du caucus avaient donnée à Hayes lui profita et il finit par désarmer. Sous son administration, il y eut beaucoup moins de scandales que sous Grant, mais l'organisation du parti pesa lourdement sur sa conduite jusqu'à la fin. Pour une bonne nomination il en faisait deux mauvaises sous la pression du *caucus*. Puis il exploitait son droit de patronage pour son compte personnel pour récompenser les services qui lui avaient été rendus à l'élection présidentielle. Non que Hayes fût entré en marché avec les agents de l'organisation, « il prenait seulement les fruits et en payait le prix » [1].

Garfield, arrivé au pouvoir, se rappela l'isolement politique dans lequel s'était trouvé son prédécesseur à l'égard du congrès à la suite de la lutte qu'il avait entreprise, et il voulut gouverner avec tout le parti républicain ou, comme on dirait dans le langage d'aujourd'hui, opérer une concentration du parti. Les coureurs de places comme d'habitude affluèrent en masse à Washington; mais l'un d'eux, ayant perdu patience, assassina Garfield quelques mois à peine après son avènement. Cette mort tragique entoura la victime d'une auréole de martyr et de saint politique, mais laissa subsister le *système*.

XI

Le *bossism* et les *bosses*. — Le bilan du système des conventions. — Appréciations des publicistes américains et étrangers. — Les prédictions de Washington et de Quincy Adams.

Pendant que l'organisation de parti intervenait d'une manière si décisive dans le fonctionnement de l'ordre constitutionnel, dans la vie économique, dans la morale publique, elle subissait elle-même une importante transformation qui l'amenait, à ce qu'il semblait, à la dernière étape de son évolution. Cette nouvelle phase du *caucus*

1. Comme dit M. Stickney dans son beau livre, *A true Republic*, 1879, New-York, p. 96.

system est désignée en Amérique par le terme de *bossism*, *boss rule* [1]. On se rappelle les phases précédentes. L'ancien *caucus* a été détruit comme anti-démocratique, comme institution oligarchique. Les conventions qui lui ont été substituées avec leur large base populaire devaient assurer l'influence directe des masses sur le choix des candidats aux charges électives. Mais, en fait, cette influence leur échappait de plus en plus et se concentrait dans les mains de corps toujours plus restreints. C'étaient d'abord les délégations au troisième ou quatrième degré, puis les comités permanents, *standing committees*, et enfin les comités exécutifs et les *rings*. On était arrivé ainsi dans l'organisation des partis à l'oligarchie la plus complète. Mais peu à peu l'oligarchie fit place à une autocratie. Lorsque l'ordre de choses qui s'était établi après la guerre fut assis (après 1870), l'organisation de parti dans la plupart des grands centres se trouva sous l'autorité absolue d'un seul homme, d'un *boss* [2].

La croissance fiévreuse des cités, qui a eu lieu aux États-Unis pendant les derniers trente ou quarante ans, y a groupé dans les grandes villes un prolétariat nombreux. Profondément ignorante, dépourvue de tout esprit public, exposée à toutes les tentations de la misère, cette plèbe était prête à suivre qui voudrait la mener et, bien entendu, la nourrir. Les chefs n'avaient qu'à paraître. L'organisation de parti se trouva alors le moule tout désigné pour les produire. Par une longue pratique, elle a appris aux politiciens et aux spéculateurs à manier les grandes masses électorales. Les succès constamment remportés n'ont pu que développer chez les meneurs l'esprit de domination et chez les agents du *caucus* une obéissance servile. Pour les masses qui vont toujours à un homme, qui incarnent en lui leurs sentiments politiques, que ce soient des élans généreux ou de basses convoitises, pour les masses corruptibles des cités américaines, il était tout naturel de se livrer aux politiciens qui leur feraient à elles aussi une place au banquet. Plus

1. *Nation*, de New-York, 1869-1887; Cooper and Fenton, *American politics*, book I, p. 261 : *Boss rule;* J. Parton, *The power of public plunder*, North Americ. Review, juillet 1881; J. Mitchell, *Political bosses*, N. A. Rew., oct. 1882; W. G. Sumner, *Politics in America*, 1776-1876, N. A. Rev., janv. 1876, p. 82; sir Lepel. H. Griffin, *The great Republic*, L. 1884; d'Haussonville, *A travers les Etats-Unis*, *Revue des Deux Mondes*, 1er sept. 1882, p. 85, et plusieurs autres publications récentes sur les États-Unis.

2. Le mot *boss* veut dire en anglais trivial maître, contre-maître, pion, ou en général « celui qui peut battre quelqu'un et lui faire son affaire ». Aux États-Unis, le terme était employé en particulier par les nègres pour désigner le contre-maître sous la surveillance duquel ils travaillaient. Il a été appliqué pour la première fois aux dictateurs du *caucus* pendant la lutte électorale de 1872. Une satire politique, qui a eu un immense retentissement aux États-Unis, *I'm fur'im, Solid for Mulhooly*, New-York, 1882, consacra définitivement le terme *boss*.

était grand l'entrain des masses, plus grande devenait l'autorité des leaders qui pouvaient en disposer, et plus ils étaient obéis dans les rangs de l'organisation, plus docilement les masses se mettaient à leur suite. A New-York, regorgeant des immigrés de tous les points du globe, les conditions voulues pour le *bossism* se trouvèrent réunies plus tôt et dans une plus large mesure qu'ailleurs, et c'est là que parurent les premiers *bosses*. Tweed, dont la figure nous est familière, fut justement un *boss* qui, tout en laissant intactes les formes du gouvernement populaire, avait accaparé en fait tous les pouvoirs publics et gouverné la cité en maître. Tweed fut un des premiers de son espèce, mais nullement le dernier. A New-York même, malgré tout le scandale causé par Tweed, il se trouva bientôt remplacé, car les conditions de la vie publique qui l'avaient amené au pouvoir restèrent les mêmes. Pour la même raison, vers le même temps, sous Grant, on a vu apparaître des *bosses* dans plus d'une grande ville.

Le *bossism* a produit depuis des types d'une certaine variété suivant les conditions locales et l'individualité des personnes; mais ils ont tous des traits communs qui leur donnent un air de famille à ne pas s'y méprendre. Ils ne tiennent pas leur situation d'une élection ou d'une nomination, ils y arrivent par une sorte de sélection naturelle. L'organisation de parti est, sinon toujours leur berceau, du moins leur base d'opération. Arrivé au point de pouvoir « fixer les *primaries* », le leader, le futur *boss* devient le grand électeur de l'endroit. D'élection en élection, son autorité croît. Il en impose à tous ceux qui détiennent des mandats électifs. Dans la législature locale on a pour lui des égards et des complaisances. Lui seul peut obtenir à coup sûr dans le *lobby* des lois avantageuses d'intérêt privé. Il est tout désigné pour devenir chef d'un *ring* qui pille la fortune publique et distribue les emplois. Tout converge vers lui. Dans les rangs de l'organisation du parti il se trouve être d'une tête plus haut que tout le monde, et le bâton du commandement vient tout seul se placer dans ses mains. Comme un chef de bande du moyen âge dont la gloire attire vers lui des braves qui tiennent à honneur de combattre sous ses ordres, le *boss* groupe autour de lui toutes sortes de leaders et de *managers* qui deviennent ses hommes-liges. Chacun d'eux est dans son îlot, dans son district, un petit *boss* désigné également par la sélection naturelle. Sous peine de perdre la faveur du *boss* et les bénéfices qui y sont attachés, les leaders, les sous-*bosses* sont tenus de « travailler » le pays sans relâche; ils ont à veiller à ce que les *caucuses* soient dirigés conformément aux volontés du *boss;* ils doivent faire nommer des délégués aux conventions qui voteront pour les candidats et la plate-forme du *boss;* ils ont à le tenir au courant des fluctuations de l'opi-

nion, à surprendre les symptômes de révolte contre le *boss*, à déterminer si on peut les négliger ou si, au contraire, il faut s'entendre avec les mécontents pour rétablir « l'harmonie ». Se réservant à lui-même la haute direction, le *boss* prend généralement la dignité de président du comité exécutif de la convention. Mais ce n'est pas d'une délimitation de pouvoirs qu'il s'agit, l'organisation tout entière c'est le *boss*. La convention ne fait qu'enregistrer ses ordres. Les nominations à toutes les charges électives se font sous sa dictée. Sans occuper aucune situation officielle, il tient dans ses mains tous les emplois. L'administration municipale est à sa dévotion, c'est lui qui l'a *faite*. Les membres du congrès ne sont généralement que ses sous-ordres. A son instigation les assemblées de l'endroit votent taxes, emprunts, travaux publics, sans y regarder de près. Il est vrai qu'à côté des nombreux travaux publics, exécutés seulement sur le papier, quoique portés en dépenses, les villes gouvernées par les *bosses* ont été souvent élargies et embellies, et plus d'un *boss* pouvait dire que lui aussi avait trouvé la cité de briques et qu'il l'avait laissée de marbre. Ainsi, par exemple, la ville de Washington a été transformée par son *boss* Shepherd de sale bourgade en cité magnifique. Il n'en est pas moins vrai que l'extravagance avec laquelle ces travaux ont été exécutés et les dilapidations auxquelles ils ont donné lieu ont excessivement augmenté la taxation locale et grevé la dette publique. Mais cela frappait surtout les citoyens les plus imposés. Les pauvres gens n'ont-ils pas eu leur part dans les folles dépenses et les largesses du *boss?* Et alors où était le mal? N'était-ce pas juste de faire rendre gorge aux riches? La presse indépendante a beau tonner contre le *boss*, dans les cabarets on colporte des histoires sur le nombre de pauvres gens que le *boss* a tirés d'embarras, sur les distributions de charbon ou de farine qu'il a faites, et les philippiques des journaux même, si elles parviennent jusqu'aux *saloons*, paraissent à leurs habitués des déclamations impudentes et intéressées. L'évidence même n'y fait rien. La condamnation de Tweed en justice comme escroc et voleur ne lui a nullement porté préjudice dans l'esprit de la plèbe de New-York, sa mémoire y est toujours vénérée; pour elle il est tombé victime de la méchanceté des riches.

Le *boss* n'est pas toujours aussi malhonnête que Tweed, il peut s'en dispenser, il a de très considérables ressources *honnêtes* — les *assessments* des fonctionnaires et les versements des candidats, sommes dont il dispose à son gré. Il est connu de tout le monde que, pour obtenir un emploi, il faut *voir* le *boss*, c'est-à-dire s'arranger avec lui [1], si on ne

1. « If a citizen aspires to be nominated for any office at a convention, he must « see » the boss and get « slated » for it or he may as well pack his carpet-bag

veut pas aller au-devant d'une défaite électorale. Le *boss* ne prête pas son concours gratuitement, non seulement parce qu'il faut qu'il gagne sa vie, mais surtout à cause des grandes dépenses qu'il a à faire. Pour magnétiser les foules il faut de l'argent et beaucoup. La besogne électorale, devenue une industrie centralisée, a comme les autres ses entrepreneurs et suppose chez eux des fonds d'exploitation. Le *boss* n'est que le grand entrepreneur de cette industrie; il y engage de fortes sommes, gagne, perd parfois. Il prend des élections à forfait. Quelqu'un désire-t-il devenir membre du congrès, il s'adresse au *boss*, fait avec lui le prix et ne s'en préoccupe plus jusqu'après les élections. Comme dit un écrivain : « payez lui tant et tant, disons 35,000 dollars, et vous pouvez aller vous coucher pour six semaines, vous vous réveillerez élus [1] ».

Quand le *boss* est piqué par l'ambition ou qu'il se sent l'étoffe d'un homme d'État, il prend pour lui-même un siège au sénat des États-Unis, mais très souvent le *boss* moyen se contente de travailler dans sa « partie » et surtout dans la grande cité. Ce sont les deux principaux types créés par le *bossism :* le *boss* sénatorial et le *boss* de la cité. L'un est un politicien de haute volée avec de vastes ambitions et avec une réputation nationale, comme par exemple Conkling de New-York, Logan de l'Illinois, Cameron père et fils de Pensylvanie, etc.; — l'autre est plutôt un homme d'affaires qui tient boutique d'emplois, de contrats et d'adjudication de travaux publics.

Maître absolu dans son territoire, le *boss* ne l'est que par les appétits qu'il peut satisfaire, par les passions et les vanités qu'il peut flatter. Il doit aussi toujours offrir aux foules *panem et circenses*. Il doit connaître les faiblesses, les goûts, les besoins de chacun de ses partisans, donner à chacun satisfaction, tenir la balance égale entre tous. Et c'est là que gît pour lui le danger. Dans la bascule toujours en mouvement, qui est la vie du *boss*, l'autre bout peut s'arrêter soudainement et projeter le *boss* par terre, la nuque sur le pavé. C'est ce qui arrive à la longue. Comme le boss ne peut pas contenter tout le monde, il se fait des ennemis et un beau jour la révolte éclate. Les bons citoyens retirés des affaires publiques, mais qui gémissent sous le *boss rule*, sont heureux de saisir l'occasion, s'allient aux insurgés, malgré l'affreuse promiscuité, et le *boss* est renversé aux cris de joie générale. Mais, quand les derniers échos de ces acclamations sont

and leave for home on the next train. To see the boss is to attorn to him aspolitical lord and master, or to indulge in the innocent pastime of being beaten by a slated candidate who will do so ». John Mitchell, Political bosses, *North Amer. Rev.*, vol. CXXXV, p. 370.

1. J. Parton, The power of public plunder (*North Amer. Review*, juillet 1881, p. 46).

expirés et que la vigilance publique est assoupie, un nouveau *boss* peut paraître et alors : « Tweed est mort, vive Kelly ! »

On prédisait depuis longtemps à la grande république transatlantique qu'elle finirait par le césarisme et, à mesure que la corruption gagnait le pays et que le gouvernement se relâchait, les esprits anxieux voyaient arriver *the man on the horseback*. « L'homme à cheval » n'est pas venu et probablement ne viendra pas. Le sol américain s'est trouvé peu propre à la production d'un César, d'un Napoléon, qui seul de sa taille domine un empire et gouverne le monde d'une capitale. L'échec de la candidature de Grant pour un troisième terme présidentiel, candidature poussée par quelques *bosses* d'État, en fournit une preuve. La république américaine est composée de plusieurs unités politiques, qui tiennent toujours avec âpreté à leur individualité et regardent avec crainte tout ce qui peut rapprocher le jour où elles se dissoudraient dans le grand tout, où elles ne formeraient toutes qu'une grande surface unie. Mais, rebelle à un César et cependant envahie par le courant de la centralisation, l'Amérique, pourrait-on craindre, est en train de prendre la monnaie divisionnaire de César, les *bosses* de cités. On pourrait peut-être rappeler à ce sujet le fait qui s'est produit dans la Grèce antique, hérissée de petites républiques jalouses de leur autonomie : le peuple chassa la classe aristocratique, mais il ne réussit pas à se gouverner et les cités grecques se donnèrent des tyrans.

Arrivée à ce point après une évolution d'un demi-siècle, l'organisation des partis américains a laissé tout le long de son chemin des traces des ravages qu'elle a produits dans la vie politique et sociale des États-Unis. Et rien n'est plus facile que de dresser le réquisitoire contre le *caucus-system :* s'étant introduit dans la place avec le mot de passe de la démocratie, dans le but d'étendre à toutes les phases de la vie politique l'influence du grand nombre, le système des conventions n'a fait que la concentrer davantage entre les mains de quelques-uns : établi pour affranchir de toute pression la volonté du peuple, il n'a fait que l'asservir encore davantage. Sous prétexte de concentration de l'opinion, il a substitué à la conscience individuelle la discipline du parti et a fait de l'impulsion extérieure et mécanique un moteur de la vie politique. Faisant accorder une vertu propre au principe de la majorité en dehors de sa valeur intrinsèque dans l'application, il a émoussé chez les citoyens le jugement politique. Invoquant sans cesse cette majorité de forme, lui rendant des hommages hypocrites, il en a fait un culte grossier dépourvu de tout sentiment profond et

desservi automatiquement. Sous l'apparence d'une activité politique plus vive, il n'a fait qu'en tarir les sources en affaiblissant l'intérêt pour la chose publique chez les bons citoyens et en amenant à la surface les éléments les moins purs de la nation. Ayant cessé d'être un moyen pour le parti et devenue elle-même un but, l'organisation ne reconnaît pas des intérêts politiques nationaux en dehors d'elle, et, comme Procuste, elle coupe ce qui dépasse, au risque de détruire le corps national. Cela est arrivé dans la question de l'esclavage, que le *caucus* a cherché à étouffer de peur que la solution de la question ne brisât ses cadres. Poursuivant comme but unique le triomphe du parti, non comme représentant de certaines idées, mais comme organisation, il a habitué à ne pas regarder aux moyens et il a obscurci dans les esprits la notion du bon et du juste, démoralisé les électeurs et les élus, établi en permanence la corruption, fait de la politique une industrie et un trafic, prêté ses services à toutes sortes d'attentats contre la fortune publique, aux coalitions des intérêts privés contre l'intérêt général, et ouvert la porte toute grande au règne de la ploutocratie. Formant « un pouvoir derrière le trône plus grand que le trône », il a encore contribué à pervertir l'économie de l'ordre constitutionnel tel qu'il avait été établi par les auteurs de la constitution : il a usurpé les prérogatives du grand collège d'électeurs pour la nomination des premiers magistrats de la république, a passé sur le corps de l'autonomie des États, s'est asservi le pouvoir législatif et a fait de l'exécutif un jouet dans ses mains.

On aura beau plaider que les éléments de ces situations se sont trouvés résulter de l'évolution politique et sociale de la démocratie américaine indépendamment du caucus, l'histoire impartiale devra reconnaître dans son verdict que c'est le caucus qui a rapproché ces éléments comme un proxénète qui s'entremet entre la passion et la faiblesse.

Aussi est-il rare de trouver des publicistes américains qui parlent du caucus dans son présent et dans son passé autrement qu'avec douleur.

Simon Sterne écrit dans son *Histoire constitutionnelle des États-Unis :* « Les malheureuses conditions politiques américaines dues à la domination du boss et du caucus-system amènent aux palais législatifs des différents États de l'Union des hommes qui ne sont rien moins que capables d'accomplir la tâche la plus importante qui puisse être confiée à des hommes, à savoir de donner une bonne et sage législation à leurs concitoyens. Et ce n'est qu'après une longue période de temps qu'on pourra remédier à ce mal dans les États-Unis. La tyrannie du

parti est sous plusieurs rapports plus grande aux États-Unis que partout ailleurs, parce que le caucus-system les a pénétrés au suprême degré et a créé une autocratie de meneurs de parti [1] ».

Jetant un coup d'œil en arrière, Sidney Geo. Fisher dit : « Nous avons déjà quelque expérience du fonctionnement des conventions. On ne peut pas dire qu'elles aient élevé le ton de notre politique ou le caractère de nos hommes d'État, qu'elles aient exercé une influence salutaire sur la morale ou les mœurs du peuple ou un sain contrôle sur les manœuvres des démagogues et les excès de l'esprit de parti. Nous ne pouvons pas non plus nous vanter des candidats que ces machines à faire des présidents ont portés au pouvoir. Les noms seuls de quelques-uns d'entre eux sont devenus une injure et très peu parmi eux inspiraient de la confiance et du respect... Par les soins des conventions, les eaux troubles de la corruption ont inondé toute notre politique, et leurs mains téméraires ont mis le feu à la traînée de poudre qui a fait éclater les passions du peuple en une vaste conflagration de guerre [2]. »

Ezra Seaman ne tient pas un langage moins énergique : « Les organisations de parti ont, d'après lui, entravé la liberté d'examen et de pensée, les ont amoindries ainsi que la liberté de la parole et la liberté de la presse; elles ont augmenté l'intensité et la violence de l'esprit de parti, engendré l'intolérance politique et la tyrannie et presque détruit toute liberté et indépendance de l'action officielle... Le système tend à proscrire les hommes honnêtes et fermes comme incapables d'être des instruments du parti... à élever en leur place et à mettre au pouvoir des politiciens souples, prêts aux marchandages et d'une vertu peu farouche... Corrompre les hommes politiques et les fonctionnaires, démoraliser le peuple, voilà la tendance du système. Les principaux maux de notre système de gouvernement sont issus de ces organisations, conventions électorales, et autres instruments des partis. Si le mal n'est pas arrêté, il minera et détruira la stabilité de notre gouvernement [3]. »

« L'existence du *caucus*, affirme M. Lockwood, est une preuve du déclin dans les méthodes de nos hommes d'État et de nos leaders. Il écrase l'individualité, il abaisse le niveau des qualités requises pour la vie publique... Il étouffe la discussion. La conscience des représentants jurés de la nation est effacée... Le *caucus* est un poison qui détruit avec rapidité la vie nationale [4]. »

1. *Constitutional history and political development of the United States*, N.-Y., 1882, p. 263, 265.
2. *Trial of the Constitution*, Philadelphie, 1862, p. 265, 349.
3. *Système du gouvernement américain*, trad. par Rippert, Brux., 1872, p. 113-115.
4. *The abolition of the presidency*, N.-Y., 1884, p. 126, 128.

« On croyait et on croit encore, écrit Ch. Reemelin, que les organisations de parti américaines étaient non seulement plus libres en elles-mêmes, mais qu'elles étaient plus utiles pour la liberté que les partis des autres pays, on les considérait comme d'excellentes écoles pour apprendre la politique pratique. La vérité est qu'elles ont abruti l'esprit public, semé la discorde, rendu presque impossibles les bonnes élections et ne sont maintenant qu'un instrument pour les chercheurs de places et les tripoteurs... Elles ne produisent ni grands hommes ni grandes mesures. Au lieu de répandre des connaissances sur les questions publiques, elles pervertissent et dénaturent les faits; elles ne sont point des écoles du bon sens, elles sont grandement des écoles du scandale [1]. »

Et elles ne peuvent pas fonctionner autrement. « Celui qui obtient la direction de la machine peut la faire marcher à son gré, remarque W. G. Sumner, sauf peut-être s'il voulait lui faire produire du bien; en ce cas il pourrait s'apercevoir que cela lui demande une action inverse qui ferait éclater la machine en pièces [2]. »

« Que le remède soit ce qu'il peut, s'écrie Brooks Adams, mais il faut imaginer des moyens pour délier le nœud du *caucus*. Cette institution étouffe la nation [3]. »

Si on ne rencontre pas toujours la même appréciation de ce côté de la vie politique américaine chez les écrivains du vieux monde, même chez ceux qui ont étudié sur les lieux les mœurs de la grande République transatlantique, cela tient peut-être à ce que ces publicistes partaient pour les États-Unis comme ces voyageurs qui savent d'avance devant quelles beautés du pays inconnu ils vont s'extasier : c'est indiqué dans leur guide. Dans le guide des investigateurs de la vie politique américaine, on trouvait, parmi les beautés du pays marquées d'un astérisque : le gouvernement du peuple par le peuple. Débarqué sur le sol américain, on avait hâte de jouir du spectacle grandiose, on avait besoin d'admirer. Et dans le paysage qui se présentait les rochers nus et les arbrisseaux tordus qui venaient couper la perspective non seulement échappaient à l'œil généralement pénétrant, mais se confondaient si bien avec l'ensemble qu'ils paraissaient faire la beauté du site qu'on admirait. On l'admirait d'autant plus qu'on arrivait peut-être d'un pays de nature pauvre ou cruellement éprouvé, depuis des années, par une sécheresse qui réduisait presque à l'état de souvenir la plante s'épanouissant librement au

1. *A critical review of american politics*, L., 1881, p. 132.
2. *Politics in America*, p. 83.
3. The platform of the new party, *North Amer. Review*, juillet 1874, p. 60.

grand jour. Ainsi sous le second empire un brillant écrivain français, dont on regrette encore la mort prématurée, Ernest Duvergier de Hauranne, arrivé aux États-Unis et leur ayant payé son tribut d'admiration, se demande : « Quel est donc ce génie tutélaire qui protège la démocratie? A qui doit-elle cet esprit d'ordre, de persévérance, de sagesse que ses amis eux-mêmes n'ont jamais compté parmi ses vertus? Elle le doit à l'*organisation des partis*. Ce mot tant redouté contient tout le secret de la liberté américaine. Ces *conventions* improvisées qui s'organisent au nom du peuple, pour désigner les candidats et fixer la politique des partis, sont obéies avec un ensemble qui prouve l'intelligence politique du pays. Il n'y a pas en Amérique affaire si locale, si privée qui ne se rattache à la grande affaire qui divise la nation; la question de la guerre ou de la paix, de Lincoln ou de Mac Clellan est impliquée dans le choix d'un policeman ou d'un balayeur [1].... » — « Un comité de 900 membres formé visiblement pour renverser l'administration (il s'agit de la Convention nationale démocrate de 1864), une réunion électorale usurpant les attributions d'une assemblée souveraine et osant opposer son candidat officiel à celui du gouvernement, une ville enfin transformée tout entière en un club immense ouvert à tout un peuple, ce sont des choses monstrueuses, inouïes, qui bouleversent tous nos principes d'ordre social; pour tout dire en un mot, c'est *un État dans un État*. Nous voulons bien la liberté politique, mais sans le scandale de l'organisation des partis et de ces insurrections permanentes auxquelles ils affilient la moitié des citoyens. En Amérique, au contraire, les partis sont pour ainsi dire des institutions publiques, et tout le monde voit dans leur organisation puissante la condition indispensable d'un exercice sérieux et régulier des libertés démocratiques [2]. »

Déjà les citations des publicistes américains du dernier quart du siècle que nous venons de donner prouvent que cette appréciation est loin, même très loin d'être partagée de « tout le monde ». Et il n'a pas même fallu attendre que le *caucus* eût développé tous ses aspects odieux pour que les Américains exprimassent de vive voix à leurs visiteurs le sentiment de tristesse que leur inspirait l'organisation des partis.

Il y a à ce sujet dans les papiers de Tocqueville, publiés après sa mort, une intéressante conversation entre l'auteur de *la Démocratie en Amérique* et Quincy Adams, l'illustre ancien président des États-Unis. « Nous avons eu ensemble une longue conversation (le 1er octo-

1. *Huit mois en Amérique*, P., 1866, vol. II, p. 23.
2. *Ibid.*, t. II, p. 215, 216.

bre 1831), note Tocqueville. Je lui exprimai l'étonnement que j'éprouvais en voyant à quel point le peuple américain se passe de gouvernement. Je remarquais entre autres cet usage commun à toutes les opinions et à tous les partis politiques d'envoyer leurs représentants dans un lieu désigné d'avance et de les réunir en convention. M. Adams répondit : « L'usage ne date que de cinq à six ans. Aujourd'hui nous « en avons pour toute sorte de choses. Mais, pour vous exprimer « franchement mon opinion, je crois que ces assemblées sont dan- « gereuses. Elles usurpent la place des corps politiques et peuvent « finir par entraver absolument leur action [1]. » Ces paroles ont rendu probablement Tocqueville pensif et il se les rappelait sans doute lorsqu'il écrivait dans *la Démocratie en Amérique*, à propos des conventions : « On ne peut dissimuler que la liberté illimitée d'association, en matière politique, ne soit de toutes les libertés la dernière qu'un peuple puisse supporter. Si elle ne le fait pas tomber dans l'anarchie, elle la lui fait pour ainsi dire toucher à chaque instant [2]. »

Mais longtemps avant Quincy Adams, dès les commencements de son existence politique, le peuple américain eut à entendre sur le même sujet un avertissement solennel qui est devenu une prophétie. Washington, en faisant ses adieux au peuple élevé par lui au rang d'une nation et en plongeant son regard dans l'avenir, montrait le danger d'affiliations politiques en dehors de l'ordre constitutionnel : « Toutes les combinaisons et associations, si plausible que soit leur caractère, mais dont le véritable but est de diriger, contrôler, contrebalancer ou intimider les délibérations et l'action régulière des autorités constituées, sont destructives de ce principe fondamental (du respect de la constitution) et marquent une tendance fatale. Elles servent à organiser la faction, à lui donner une force artificielle et extraordinaire, à mettre à la place de la volonté déléguée de la nation la volonté d'un parti, souvent d'une petite, mais habile et entreprenante minorité de la communauté... Si conformes aux fins populaires que puissent être ces combinaisons et associations pour le moment et depuis, elles sont propres à devenir avec le cours du temps et des choses des engins puissants à l'aide desquels des hommes astucieux et sans principes pourraient détruire le pouvoir du peuple et usurper les rênes du gouvernement.... » Insistant sur les dangers de l'esprit de parti que cet état de choses ne fait que développer, Washington dit : « Dans les gouvernements populaires purement électifs, cet esprit ne doit pas être encouragé. Il est certain que, de par leur ten-

1. *Mélanges, fragments historiques et notes. Œuvres complètes*, t. VIII, p. 276.
2. *De la démocratie en Amérique*, 13e édition, in-12, 1850, t. I, p. 231.

dance naturelle, il y aura toujours assez de cet esprit pour le bien qu'il produit. Et comme le danger d'excès est constant, il faut s'appliquer par la force de l'opinion publique à le mitiger et le tempérer. Feu qui ne doit pas s'éteindre, il exige une vigilance invariable pour qu'il n'éclate pas en flamme et qu'au lieu de chauffer il ne consume [1]. »

Le feu a consumé!

M. Ostrogorski,
Membre de Groupe du droit public et privé.

(*Sera continué.*)

1. *Washington's Farewell adress to the people of the United States,* 17 septembre 1796.

LA POLITIQUE COLONIALE DE CHOISEUL [1].

Colbert est le plus grand de nos ministres qui se soit occupé sérieusement des questions coloniales; il n'est pas le seul. Au lendemain de la paix désastreuse qui mit fin à la guerre de Sept ans, nos colonies étaient ou perdues ou ruinées; mais les débris de nos possessions jouissaient encore d'une grande vitalité et pouvaient se ranimer sous l'influence d'un régime approprié.

Le Canada restait à l'Angleterre malgré l'héroïsme de ses défenseurs, et l'Espagne, qui voulait recouvrer Cuba pour laquelle elle cédait la Floride aux Anglais, recevait de nos mains la Louisiane en échange de cette dernière possession. Notre alliée de la dernière heure balançait ainsi ses pertes par une convention qui pesait sur la France et qui demeura quelque temps secrète pour ne pas froisser le sentiment national.

Ces clauses nous privaient de nos deux plus vastes colonies de l'Amérique septentrionale; nous perdions également la Dominique, Saint-Vincent, Tabago, Grenade et les Grenadines, aux Antilles; mais la Martinique, la Guadeloupe et leurs dépendances [2] nous étaient restituées, ainsi que Gorée sur les côtes d'Afrique. Aux Indes il ne nous restait que quelques comptoirs [3]. Dans l'Amérique du Nord l'Angleterre cédait en toute propriété à la France les îles Saint-Pierre et Miquelon, en lui intimant la défense de les fortifier. Ces deux îles devaient servir de refuge à nos pêcheurs, que l'Angleterre aurait voulu éloigner pour toujours du banc de Terre-Neuve.

Tels étaient, en 1763, avec Saint-Domingue et la Guyane, seules colonies françaises qui ne fussent pas tombées au pouvoir de l'ennemi, les débris de notre empire colonial et les éléments avec lesquels Choiseul essaya de le régénérer, de le consolider et même de l'étendre.

1. Les éléments de cette étude ont été puisés dans des documents inédits des archives du ministère des Affaires étrangères et des archives coloniales.

2. Sainte-Lucie, la Désirade, Marie-Galante, les Saintes et Saint-Martin.

3. Pondichéry et son district, Karikal et les aldées sous sa dépendance, les forts de Mahé, une loge à Calicut, une loge à Surate, et dans le Bengale Chandernagor, que nous ne pouvions point fortifier.

I

Choiseul était ministre des affaires étrangères, quand il fut officiellement chargé du département de la marine en 1761. Il le céda en 1766 à son cousin le duc de Praslin pour reprendre le département des relations extérieures; mais tout le temps qu'il fut aux affaires, il eut voix prépondérante dans les conseils du roi et particulièrement dans le conseil du commerce où se traitaient les questions relatives aux colonies. C'est donc à juste titre que les contemporains et la postérité lui ont attribué la responsabilité et la gloire de la politique qui fut alors suivie.

Dans un mémoire qu'il adressa au roi en 1765 [1] et où il passe en revue tous les actes de son administration, guerre, marine, affaires étrangères, il insistait sur la nécessité de relever et de développer les colonies. Il avait été militaire avant d'être diplomate et était étranger aux questions coloniales. Il lui fallait, comme il le dit lui-même dans ce mémoire, « apprendre la marine qu'il ne savait pas ». Il s'entoura alors de tous les renseignements, de tous les conseils autorisés, se fit à l'exemple de Colbert adresser des mémoires par les voyageurs, les négociants, les gouverneurs des colonies. Le cardinal d'Ossun, notre ambassadeur à Madrid, reçut la mission de le renseigner sur l'état de la marine, des colonies et du commerce de l'Espagne [2]; enfin il se fit instruire dans les bureaux par un « homme précieux », suivant sa propre expression, qui s'appelait Truguet [3].

Choiseul, comme Colbert, comme Richelieu, veut que la politique coloniale soit surtout commerciale; mais à la différence de ses illustres prédécesseurs, pour développer le commerce, il entend se passer du secours des grandes compagnies. Ces compagnies avaient été au XVIIe siècle la base de notre système colonial. L'État intervenait pour en favoriser la formation, pour sanctionner leurs règlements, pour leur déléguer une part de sa souveraineté sur les territoires occupés, pour les protéger enfin contre les entreprises des nations rivales. Ce système avait été celui des Anglais, des Hollandais;

1. Nous en reparlerons ci-après.

2. Archives des affaires étrangères, *Correspondance avec l'Espagne*, années 1763-1764.

3. Truguet fut plus tard directeur du port de Toulon; il était père de l'amiral du même nom, qui fit la campagne d'Amérique comme attaché à l'état-major du comte d'Estaing. Cet amiral fut ministre de la marine sous le Directoire, pair de France en 1819, et mourut en 1839. L'amiral Roussin lut son éloge à la chambre des pairs en 1840.

Henri IV et Richelieu n'avaient fait que les imiter. Colbert, entraîné par cet exemple, avait organisé les deux grandes Compagnies à monopole des Indes orientales et des Indes occidentales [1]. Ces compagnies, établies pour « le bien général du royaume [2] », avaient fini par tourner contre leur objet : elles maintenaient le commerce et l'industrie dans une quasi-servitude pour s'en arroger les bénéfices exclusifs ; leur mauvaise administration, leur négligence pour tout ce qui n'était pas leurs intérêts, leur désir de faire par tous les moyens possibles de gros bénéfices avaient souvent mis nos établissements dans une situation critique. Aussi les économistes du XVIIIe siècle les condamnaient. Choiseul subissait l'influence des économistes et surtout celle de Montesquieu dont les enseignements sur les rapports des colonies avec la mère patrie furent bientôt consacrés comme une doctrine officielle.

« La nature des grandes compagnies, écrit Montesquieu, est de donner aux richesses particulières la force des richesses publiques ; cette force ne peut se trouver que dans les mains du Prince [3]. » Le prince, c'est-à-dire l'État, doit donc prendre sur lui de réaliser tous les avantages résultant de l'emploi des compagnies ; les compagnies offrent une foule d'inconvénients qu'il évite en se substituant à elles. Le plus grand de ces inconvénients, « c'est de gêner par des privilèges exclusifs la liberté du commerce ». — « C'est la concurrence, ajoute Montesquieu, qui met un prix juste aux marchandises et qui établit les vrais rapports entre elles. » Nous pourrions nous croire en pleine doctrine du libre-échange ; mais attendons la fin. Voici venir les restrictions : Montesquieu ne permet la liberté du commerce qu'en ce qui concerne les rapports des colonies avec la métropole ; pour le commerce étranger, il est et leur demeure interdit.

Quel est en effet pour Montesquieu l'objet des colonies? « C'est de faire le commerce à de meilleures conditions qu'on ne le fait avec des peuples voisins avec lesquels tous les avantages sont réciproques. » On a établi que la métropole seule pourrait négocier dans la colonie et cela avec grande raison, parce que le but de l'établissement a été l'extension du commerce, « non la fondation d'une ville ou d'un nouvel empire ». — « Le désavantage des colonies qui perdent la liberté du commerce, est visiblement compensé par la protection de

1. Voir, dans les Annales du 15 octobre 1886, l'article de M. Pigeonneau sur la politique coloniale de Colbert ; Pauliat, *Louis XIV et la Compagnie des Indes*.
2. Archives coloniales, Collection Moreau de Saint-Méry, Historique des colonies, Instructions aux gouverneurs.
3. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXI, chap. XXI.

la métropole qui les défend par ses armes ou les maintient par ses lois [1]. »

Après avoir ainsi légitimé le régime prohibitif, Montesquieu en montre l'utilité en ce qui concerne les îles Antilles, colonies qu'il trouve « les plus admirables de toutes », car « elles ont des objets de commerce que nous n'avons ni ne pouvons avoir; et elles manquent de ce qui fait l'objet du nôtre ».

Ainsi les colonies sont créées exclusivement pour l'utilité de la métropole. Avec elles la France peut se passer du secours de l'étranger pour se procurer ces denrées que le sol national ne saurait produire et qui sont néanmoins indispensables à l'industrie et à l'alimentation : le sucre, les épices, l'indigo, les bois de teinture et l'ébénisterie, le coton, les pelleteries, la morue, etc. En échange la métropole fournira aux colonies les produits de notre sol et de notre industrie. Il y aura donc des colonies de culture, des pêcheries et des entrepôts de commerce; enfin toutes seront des stations militaires destinées à rallier nos escadres. Le rôle des colonies se réduit donc à un échange de services entre elles et la mère patrie; elles ne sont point des parcelles plus ou moins lointaines du territoire national, ainsi que le veulent les conceptions modernes, mais seulement d'humbles servantes dévouées au pays de la domination et prêtes à tous les sacrifices [2]. Aussi « la liberté du commerce peut exister entre les métropoles sans que les colonies en jouissent; elles restent toujours en état de prohibition ». Ces idées ne sont autres que celles du *Pacte colonial* et découlent du faux axiome « qu'il faut, pour s'enrichir, vendre à l'étranger sans jamais lui rien acheter ». On voyait dans le numéraire la seule et véritable richesse; quand la balance du commerce se soldait en faveur de la France, c'est-à-dire quand l'étranger avait fourni en espèces plus que nous ne lui avions donné nous-mêmes, il y avait chez nous accroissement de la fortune publique. Cette doctrine n'était pas particulière à notre pays; toutes les nations de l'Europe y croyaient, à part de légères différences; elle dérivait donc, aux yeux de Montesquieu, de la *nature des choses*.

Les publicistes du XVIIIe siècle avaient adopté ces idées; ils les commentaient, les développaient, les mettaient en circulation. Ainsi fait Véron de Forbonnais qui publie en 1754 les *Éléments du commerce*. Il y montre : 1° que les colonies doivent être sous la dépendance de la métropole; 2° que le commerce doit en être exclusif

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXI, chap. XXI.

2. « Il faut que le sort des colons soit très doux en compensation de leurs travaux et de leur fidélité », écrit Véron de Forbonnais dans ses *Éléments du commerce*. — Voir aussi l'*Encyclopédie* au mot COLONIES.

aux fondateurs [1]. Une foule de mémoires du temps enfouis dans les cartons de nos archives et émanés, soit des fonctionnaires de nos colonies, soit des particuliers — négociants de Nantes, du Havre, de la Rochelle, de Bordeaux, etc., — citent ou copient des passages entiers de l'*Esprit des lois* ou des *Éléments du commerce* à l'appui de leurs projets. Les instructions données par Choiseul à nos gouverneurs coloniaux le 25 janvier 1765 et attribuées au premier commis Dubuc sont elles-mêmes précédées de considérants et d'observations générales où se révèle la pensée qui inspira Choiseul, préoccupé des théories économiques récemment émises. Il rêvait de les appliquer en gardant la haute main sur les entreprises coloniales. Avec lui s'ouvre l'ère de la *colonisation officielle*, c'est-à-dire de la colonisation entreprise directement par l'État et sous sa responsabilité. Le gouvernement se substitua désormais aux deux grandes Compagnies. Il entreprit, à leur place, le commerce des nègres à la côte d'Afrique, se chargea des dépenses de construction et d'entretien de nos comptoirs de la côte de Guinée [2] et perçut, à son profit, le droit de 10 livres par tête de noir que prélevait la Compagnie. En 1764 il s'appropria les îles de France et de Bourbon, dont l'exploitation exclusive avait jusqu'alors été réservée à la Compagnie des Indes.

C'est l'État qui va se charger de créer des colonies nouvelles à la Guyane, aux îles Malouines, à Madagascar [3], c'est lui qui fera les dépenses de premier établissement, lui qui fournira les vaisseaux de transport, les vivres, les habillements, les outils; c'est lui qui se chargera de régler par des dispositions législatives nouvelles l'exploitation des colonies déjà fondées; c'est lui enfin qui supportera la responsabilité des désordres et des fautes imputables aux agents qu'il aura choisis.

II

Les colonies d'Amérique attiraient surtout l'attention du ministre de la marine; nous venons de voir Montesquieu déclarer qu'elles étaient les plus admirables de toutes. En outre, de ce côté, Choiseul ne se pro-

1. L'article de l'*Encyclopédie* au mot Colonies est de Véron de Forbonnais. Il était né au Mans en 1722; il mourut en 1800. En 1759, il devint le premier commis du contrôleur général Silhouette. On lui attribue tout le bien que parut faire le ministre. Ce fut Véron de Forbonnais qui conçut le projet de remplacer par une taxe unique la multitude des impôts qui existaient alors et de réduire par ce moyen les frais de perception. Les fermiers généraux et tout ce qui vivait des abus se liguèrent contre lui, et il fut exilé dans ses terres.

2. Arrêt du conseil d'État, du 31 juillet 1767.

3. Nous parlerons ci-après de la tentative du comte de Mandane.

posait pas seulement de favoriser les entreprises du commerce; il avait, en Amérique, des vues politiques et militaires.

Le sentiment public, justement froissé de l'insolence britannique, se prononçait avec énergie pour une guerre de représailles. Choiseul la jugeait inévitable et prochaine, et il la préparait de toutes ses forces [1]. Les premières difficultés de l'Angleterre avec ses colonies d'Amérique, signes précurseurs de l'orage qui allait bientôt éclater, lui faisaient prévoir la guerre de l'indépendance des États-Unis [2].

« Si Votre Majesté avait la guerre contre les Anglais, écrivait Choiseul au roi [3], il serait instant au moment qu'on l'envisagerait de faire passer en Amérique vingt-quatre bataillons qui trouveraient dans les îles ce qui leur serait nécessaire, resteraient pendant toute la guerre en Amérique, et seraient alimentés, tant en vivres qu'en munitions, par les escadres de Votre Majesté. C'est d'après ce plan que nous préparons les possessions de Votre Majesté dans cette partie du monde. »

Une fois régénérées et mises en état de défense, les colonies de France pourraient s'appuyer sur celles de l'Espagne. Le premier ministre de Louis XV se proposait d'unir étroitement les marines des deux pays récemment alliés par le *pacte de famille*. Le continent une fois neutralisé par les efforts de sa diplomatie, il pourrait concentrer toutes nos forces dans la guerre maritime [4], et il se flattait de répondre avec succès aux provocations de notre éternelle rivale.

Il développe ce projet dans un mémoire remis à M. Grimaldi, premier ministre de Charles III, par l'ambassadeur de France à Madrid,

1. On préparait de formidables moyens d'agression contre nos voisins. On dressait des plans de descente en Angleterre; ces projets et ces plans à la tête desquels était le duc de Broglie, nous ont été révélés par une quantité considérable de documents et de lettres réunis en volume et conservés dans les archives de la marine et du ministère des Affaires étrangères. — Voir le livre du duc de Broglie, *Le Secret du roi*, t. II, chap. VI.

2. « L'Angleterre est l'ennemie déclarée de votre puissance et de votre État; elle le sera toujours. Son avidité dans le commerce, le ton de hauteur qu'elle prend dans les affaires, sa jalousie de votre puissance, et plus que cela les particuliers des différentes cabales qui tour à tour la gouvernent, doivent nous faire présager qu'il se passera encore des siècles avant que de pouvoir établir une paix durable avec cet État, qui vise à la suprématie dans les quatre parties du monde. *Il n'y aura que la révolution d'Amérique qui arrivera, mais que nous ne verrons vraisemblablement pas, qui remettra l'Angleterre dans l'état de faiblesse où elle ne sera plus à craindre en Europe.* » *Mémoire de Choiseul au roi*, 1765.

3. *Mémoire au Roi*, 1765.

4. Choiseul avait vu la faute capitale commise en 1756, lors de cette révolution diplomatique à laquelle il avait cependant contribué et qui, contrairement à nos traditions nationales, faisait de l'Autriche notre alliée. « Cette nouvelle alliance, dit Choiseul, *fit négliger la guerre de mer et d'Amérique qui était la véritable guerre*. Tous les moyens se portèrent avec enthousiasme et sans réflexion à une guerre de terre dont le but était d'élever la maison d'Autriche. »

M. le marquis d'Ossun : « Vous devez insister, écrit-il, chaque fois que vous en trouverez l'occasion, sur la nécessité indispensable qu'il y a pour l'Espagne de travailler à augmenter sa puissance maritime et coloniale [1]. » Le marquis d'Ossun ne manquait pas d'insister, il le faisait même avec tant d'énergie qu'il finit un jour par impatienter le roi et provoquer cette réponse : « Chacun a ses plaies, monsieur ; les miennes consistent, il est vrai, dans le mauvais état de mes possessions aux Indes et dans la faiblesse de la marine ; mais la France a de son côté des dettes considérables et les parlements sont indociles ; je pense que le roi mon cousin fera très bien de porter remède à ces deux inconvénients [2]. »

Nous voyons du reste par les dépêches de notre ambassadeur que le conseil des ministres composé de MM. de Grimaldi, d'Ariaga et Squilace [3] se réunissait une fois toutes les semaines dans le but de discuter la réorganisation de la marine et des colonies espagnoles : « M. de Grimaldi, écrit le marquis d'Ossun, est bien résolu à ne pas se laisser rebuter par les difficultés ; il m'a même protesté, en confiance, que le moment où il reconnaîtra qu'il ne sera possible en aucune manière de réussir, sera celui de sa retraite du ministère. » Choiseul répond que, avec de la bonne volonté, il croit que quatre années de travail et d'économies suffiront : « Alors, dit-il, nous reviendrons un peu avec messieurs les Anglais sur leurs prétentions ; Dieu veuille qu'en même temps leurs divisions subsistent, et d'ici à ce temps-là il faut filer doux jusqu'aux coups de bâton exclusivement. »

Les difficultés qui s'étaient élevées entre les colonies et l'Angleterre s'accusaient de plus en plus, le ministre de la marine s'employait autant qu'il le pouvait à les accroître encore. Une foule d'agents secrets qu'il commissionnait, parcouraient les côtes, visitaient les ports et correspondaient avec Choiseul par l'intermédiaire de Durand, premier secrétaire du comte de Guerchy, notre ambassadeur à Londres. L'un de ses émissaires, Pontleroy, devait « naviguer dans tous les ports de l'Amérique, s'instruire des saisons auxquelles les Anglais ont coutume d'y arriver, de la force de leurs convois, des moyens dont on pourrait se servir pour troubler leur commerce en temps de guerre, du moment où on pourrait les attaquer avec plus de succès, soit à leur arrivée soit à leur retour. De pareilles recherches faites dans la Baltique, ajoutait Durand, sur la côte de Barbarie, à la côte

1. Archives des affaires étrangères, *Correspondance avec l'Espagne.*
2. *Idem.*
3. C'est ce même Squilace, d'origine italienne, d'humeur despotique, qui souleva l'émeute dite « des chapeaux et des manteaux » ; il avait voulu prohiber ces pièces essentielles du costume national ; il quitta le service de l'Espagne en mars 1766.

d'Afrique et aux Indes par ceux qui sont à portée des ports fréquentés par les Anglais, serviraient un jour à diriger nos armateurs et nos escadres [1]. »

Pendant que les Anglais poursuivaient leur œuvre d'agrandissement, notre premier ministre, avec une ardeur qui touchait parfois à l'emportement, entreprenait ainsi pour la France une œuvre de régénération, et les Espagnols encouragés par lui construisaient de nouvelles fortifications à la Havane.

III

La Martinique et la Guadeloupe devaient jouer un rôle considérable dans la guerre de revanche que Choiseul entrevoyait. Conformément à son programme, il voulait un militaire à la tête du nouveau gouvernement; son choix s'arrêta sur le marquis Louis Salignac de la Motte-Fénelon, lieutenant général, petit-neveu de l'archevêque de Cambrai, qui avait donné des preuves de sa valeur militaire. Il s'était distingué à la bataille de Fontenoy où son père, l'ancien ambassadeur de Hollande, avait été tué. C'était une lourde charge qu'un gouvernement tout entier à reconstituer. Le brevet du marquis de Fénelon restreignait son autorité à la Martinique et à Sainte-Lucie; mais il y avait dans sa mission un point particulièrement délicat. Il était chargé de recevoir des mains de l'ennemi un pays qui soupirait après le retour de son ancien drapeau. Les instructions [2] lui recommandaient tout particulièrement l'avenir d'une île dont l'importance militaire devenait si grande et lui traçaient la ligne de conduite à tenir pour la prise de possession de la Martinique.

Le marquis de Fénelon partit de Brest sur le vaisseau *le Royal-Louis* et mouilla dans la rade de Sainte-Lucie, le 11 juin 1763. La prise de possession de Sainte-Lucie où il n'y avait que peu d'Anglais, ne souffrit point de difficultés; mais il n'en fut pas de même de la Martinique et l'amiral Rofane qui la détenait attendait des ordres formels de sa cour pour s'en dessaisir. Le marquis de Fénelon, mouillé en rade de Fort Royal, eut à essuyer la morgue du peu conciliant amiral qui était sollicité par ses compatriotes et était personnellement irrité de la restitution de la Martinique. Le nouveau gouverneur se vit astreint à rester à son bord pendant près d'un mois, jusqu'au 8 juillet, date à

1. Ministère des affaires étrangères, *Mémoires et documents relatifs aux États-Unis*, 1765 à 1770, t. III. Reproduits par de Witt à la fin de son ouvrage sur Jefferson.

2. Collection Moreau de Saint-Méry, Archives coloniales.

laquelle les Anglais, bien à contre-cœur, opérèrent leur retraite. Le drapeau français flotta de nouveau sur les forts; le canon réveilla dans le cœur des habitants le sentiment de la patrie, pendant qu'un Te Deum solennel était chanté dans l'église de Fort-Royal où assistaient le gouverneur et tous les corps d'état. Des fêtes brillantes furent données et pendant quelques semaines des réjouissances de toute sorte, banquets, bals, illuminations, firent oublier ce que la guerre avait valu de souffrance à toute une population dont la paix était le premier besoin [1]. Ce moment d'ivresse une fois passé, le marquis de Fénelon se mit à l'œuvre.

Dès le mois de mars 1763, Choiseul s'était occupé des modifications à apporter dans l'administration de nos colonies et un règlement du 24 du même mois avait été apporté par le nouveau gouverneur [2].

Les gouvernements particuliers étaient supprimés et chaque gouverneur ne relevant plus que de la métropole était le gouverneur général de sa colonie. L'administration avait adopté cette mesure pour veiller avec plus de sollicitude sur les intérêts de chacun de nos établissements. Elle attribuait la prise de la Guadeloupe au retard qu'avait mis le gouverneur [3] des deux colonies à lui apporter des secours de la Martinique.

L'ordonnance du 24 mars 1763 créait un commandant en second, chargé au besoin de suppléer le gouverneur [4]. Elle instituait aussi des chambres d'agriculture au lieu des chambres de commerce et d'agriculture qui existaient antérieurement. Cette double fonction de l'ancienne chambre la divisait en deux camps perpétuellement en opposition par suite de l'antagonisme de leurs intérêts. Le gouvernement se reposait sur les chambres de commerce de France du soin de sauvegarder les intérêts du commerce des colonies, intimement lié à celui de la métropole, et les nouvelles chambres n'auraient plus à s'occuper que des questions purement coloniales.

Le roi, sur la proposition du gouverneur, nommait les habitants notables qui devaient faire partie de la chambre d'agriculture. Ce nombre variait selon l'importance de chacune de nos colonies; il était de sept pour la Martinique. Citons, parmi les sept, le nom de Dubuc de Sainte-Preuve qui devait être bientôt député au bureau du commerce,

1. Sidney Daney, *Histoire de la Martinique*, et collection Moreau de Saint-Méry, *Histoire des Colonies* (Martinique).

2. Recueil des Constitutions de Moreau de Saint-Méry.

3. De Beauharnais, qui passa en conseil de guerre et qui fut d'ailleurs acquitté.

4. Les lieutenants du roi ainsi que plusieurs fonctionnaires secondaires furent supprimés; mais des pensions furent accordées à tous les officiers des colonies ainsi réformés. Les lieutenants, les anciens gouverneurs particuliers eurent de 1,500 à 2,000 livres de pension.

puis premier commis à la direction des colonies [1]. Les chambres d'agriculture avaient des attributions plus étendues que les anciennes chambres d'agriculture et de commerce, mais consultatives. Elles émettaient des vœux, rédigeaient des rapports, projets, mémoires, qui étaient remis au gouverneur et dont copie devait en même temps être envoyée au roi. En matière financière, elles pouvaient prendre des décisions, et leur activité, quoique subordonnée au contrôle du gouvernement, n'en devenait pas moins une réelle garantie contre le despotisme des intendants qu'elles étaient appelées à surveiller; elles servaient d'intermédiaire entre le secrétaire d'État et les colons, et transmettaient les requêtes et doléances de ces derniers en y joignant leurs observations. Tout aboutissait au ministre, mais tout passait par la chambre d'agriculture [2].

C'était un acheminement vers les assemblées coloniales qui plus tard sous Louis XVI furent instituées en même temps que les assemblées provinciales de France. Le mode de recrutement des chambres d'agriculture en faisait une aristocratie analogue à celle des assemblées de notables. Si, dans le règlement des affaires générales, les colons n'avaient pas plus qu'au commencement de notre siècle l'initiative et la décision suprême, ils étaient tout au moins consultés, et on tenait plus de compte de leurs conseils. « J'ai toujours pensé, disait le président de Peinier, qu'il était juste d'instruire les colons et ceux qui contribuent aux impositions de ce qu'elles rapportent à la caisse du roi, c'est en quelque sorte alléger les charges que de mettre ceux qui sont obligés de les porter en état de connaître qu'elles ne sont que ce qu'elles ont dû être. » Aussi le tableau des impositions ainsi que le montant des recettes effectuées etaient communiqués aux chambres d'agriculture et aux conseils souverains [3].

Le contrôle de la chambre d'agriculture sur l'administration du gouverneur et de l'intendant n'était pas aussi illusoire qu'on serait tenté de se le figurer; la chambre avait la mission délicate, toutes les fois qu'un de ces hauts fonctionnaires quittait la colonie, de donner au ministre de la marine un avis signé de tous ses membres, sur son administration, son caractère, sa probité et le talent dont il avait fait preuve. La nouvelle chambre d'agriculture continuait, comme l'ancienne chambre d'agriculture et de commerce, d'avoir à Paris un

1. On lui attribue la paternité des instructions générales données à nos gouverneurs le 25 janvier 1765; nous y reviendrons ci-après.

2. Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, p. 571. Ordonnance du 24 mars 1763. *Ibid.*, p. 538. *Ibid.*, arrêt du conseil d'État du 28 mars 1763.

3. Les conseils souverains jouaient, dans les colonies, le rôle que les parlements jouaient dans nos provinces.

député chargé de représenter les intérêts de la colonie dans le bureau du commerce.

Pour prévenir tout conflit entre les autorités administratives, l'ordonnance du 24 mars s'efforçait de définir d'une manière précise les attributions particulières du gouverneur et de l'intendant. Le gouverneur avait la haute main sur tout ce qui concernait la partie militaire de l'administration ; l'intendant s'occupait plus spécialement des finances, de la justice, du commerce et de l'agriculture. L'une des attributions les plus importantes du gouverneur était le soin qu'il devait prendre de faire connaître au ministre toutes les améliorations militaires que comportait la colonie, « afin de la placer sur un pied offensif et défensif qui lui permît d'attaquer les colonies des autres puissances, et la mît hors de leur *atteinte* [1] ».

IV

La législation nouvelle s'appliquait à toutes nos Antilles et particulièrement à la Guadeloupe et à Saint-Domingue. (L'île de France et Bourbon appartenaient encore en 1763 à la Compagnie des Indes.)

La Guadeloupe avait été pendant quatre années sous la dépendance de l'Angleterre, et ses exploitations avaient acquis, sous l'influence de nos rivaux, une prospérité qui lui était jusqu'alors inconnue. Une des premières conditions de cette prospérité des colonies de cultures tropicales était alors la traite, et l'Angleterre avait importé dans l'île plus de trente-cinq mille nègres ; ainsi munie de travailleurs, elle était devenue d'un quart plus opulente qu'elle ne l'était avant la conquête. Bourlamaqui était le nouveau gouverneur choisi par le ministre de la marine ; le président de Peinier lui avait été adjoint en qualité d'intendant, de la Rochebeaumont comme aide-major général des troupes françaises. Bourlamaqui, comme le marquis de Fénelon avec Rofane, eut quelques difficultés avec Dalrymple, le gouverneur anglais, qui sur les ordres formels de sa cour se rembarqua enfin le 4 juillet 1763. Le 5, Marie-Galante était remise aux commissaires de Bourlamaqui, et, le 6, le fort Saint-Charles était occupé par nos troupes.

Les colons devaient rompre leurs relations commerciales avec l'Angleterre et ils avaient manifesté la crainte de se voir privés des produits que leur fournissaient nos voisins. Avant la guerre, la Martinique et la Guadeloupe allaient chercher les blés, les bestiaux et les bois du Canada ; mais le Canada n'appartenait plus à la France ; il fal-

1. Moreau de Saint-Méry, *loc. cit.*

lait parer à cette situation nouvelle; c'est ce que fit l'ordonnance royale du 12 juillet 1763.

Cette ordonnance permettait aux étrangers d'importer à la Martinique et à la Guadeloupe et dans tous les ports où il y avait une amirauté établie, les marchandises que ne fournissait pas la métropole; toutefois les navires étrangers devaient en échange et pour leur retour charger des produits de la colonie. Les marchandises dont l'importation était permise étaient spécialement désignées : c'étaient des animaux domestiques destinés à l'acclimatation, des bois de toute sorte, des mâts, des cordages, des ustensiles de nature à faciliter la construction des navires ou à encourager la pêche. Cet approvisionnement n'était pas à beaucoup près aussi utile à la Martinique et à Saint-Domingue, par exemple, qu'à la Guadeloupe, dont le rapide essor demandait à être soutenu par des importations dont elle avait pris l'habitude. Cette mesure semblait en promettre d'autres, plus libérales, et les chambres d'agriculture votèrent des remerciements au ministre.

Saint-Domingue était restée à la France; mais la situation générale de cette portion si riche de nos territoires coloniaux n'était pas aussi brillante qu'elle aurait dû l'être; les contributions, les corvées de toute sorte exigées des habitants pendant la guerre les avaient épuisés et la paix y laissait bien des maux à réparer. Son gouverneur de Bory avait été rappelé en France, où il avait repris du service dans la marine royale. De Belzunce lui succéda le 20 janvier 1763. De Clugny demeurait intendant. Des dissentiments n'avaient pas tardé à éclater entre ces deux fonctionnaires, au grand détriment de la bonne administration, et de Belzunce, d'un caractère violent et autoritaire, avait été rappelé sur les plaintes de la chambre d'agriculture de Port-au-Prince, quand la mort le surprit le 4 août 1763. De Clugny était un intendant actif et intelligent. Il avait aussi recours aux mesures les plus urgentes; mais les vengeances particulières des nègres qui se soulevaient périodiquement ou empoisonnaient leurs maîtres ajoutaient aux embarras de la colonie; aussi une législation nouvelle et fort sévère décida que les nègres, sur un simple soupçon de leurs maîtres, pourraient être embarqués pour la Fance et y être détenus à perpétuité. Ces mesures draconiennes s'expliquent par le fait que les poursuites judiciaires devenaient infructueuses. Elles trouvaient d'ailleurs leur correctif dans l'intérêt même du colon qui ne devait se déterminer à de pareilles mesures que sur de forts soupçons, puisque le départ de l'esclave lui occasionnait une perte réelle. L'argent manquait. Heureusement les habitants pouvaient compter sur un repos plus ou moins long qui rendrait au commerce et au crédit public toutes les facilités et toutes les sûretés qui lui avaient si longtemps fait défaut.

La Martinique et la Guadelouppe s'approvisionnaient au Canada, avons-nous dit ; il n'en était pas de même de Saint-Domingue, qui, particulièrement pour ses fournitures de bestiaux, avait recours à la partie espagnole de l'île. Cette nécessité ne s'explique que par la négligence, l'insouciance de nos colons qui ne s'adonnaient point à l'élève du bétail. Quoi qu'il en soit, des négociations s'établirent entre Paris et Madrid pour faciliter et régulariser l'importation du bétail [1].

La justice ne fut pas oubliée dans la série des ordonnances publiées en 1763 et quelques revisions salutaires modifièrent l'organisation des conseils souverains. Le premier conseil installé à Saint-Domingue relevait d'abord de celui de la Martinique : le nombre de ses conseillers, fixé à sept à l'origine, avait été augmenté lors des progrès de la colonie. En 1726 l'entrée en avait été ouverte à tous les commissaires et contrôleurs de la marine et en mars 1734 à tous les fonctionnaires du ressort des conseils. C'était trop souvent des éléments de trouble et de discorde. Une ordonnance de 1763 les en exclut et décida qu'en dehors des quatre juges suppléants qui pouvaient y figurer d'après l'ordonnance de 1742, le gouverneur général et l'intendant y auraient seuls leurs entrées.

Enfin, sur la demande de la chambre d'agriculture, un privilège fut concédé à un imprimeur, et une gazette put paraître au Cap en 1763.

Il y avait une colonie d'Amérique à laquelle ne s'appliquaient pas les récentes ordonnances; c'était la Guyane. Choiseul fondait sur cette colonie de grandes espérances. Depuis la perte du Canada et de la Louisiane, nos colonies des Antilles demeuraient sans appui sur le continent. Choiseul songea à faire de Cayenne le boulevard de nos possessions en Amérique.

Sous le rapport du commerce, la Guyane, la *France équinoxiale* comme on l'appelait alors, était restée dans une situation déplorable. Les plantations ne s'y développaient pas, faute de bras, car les négriers qui savaient la colonie peu opulente s'y portaient rarement. Cayenne devait se contenter du rebut des cargaisons; la meilleure partie était vendue à Saint-Domingue, à la Martinique ou à la Guadeloupe; bien souvent même les nègres importés étaient atteints de maladies contagieuses et il avait fallu de sages précautions de la part du gouvernement pour en préserver le pays. L'état de la Guyane était si misérable que les Anglais avaient négligé d'en faire la conquête.

Lorsque la guerre était survenue, le gouvernement avait formé le dessein d'agrandir et de fortifier le port de Cayenne. Le plan, le devis avaient été tracés et sont conservés dans nos archives; puis le projet

1. Affaires étrangères, *Correspondance avec l'Espagne*, année 1763.

avait été suspendu, quand des mémoires émanés soit des colons, soit des autorités même de Cayenne attirèrent de nouveau l'attention du ministre de la marine. Un des habitants les plus distingués de la colonie, M. Bruletout de Préfontaine, venait de faire paraître deux mémoires[1] où il vantait les avantages de cette possession si négligée jusqu'alors. Il proposait d'établir à la Guyane une soixantaine de familles qui y élèveraient des bestiaux et cultiveraient les denrées du pays.

Choiseul et le bureau des colonies se saisirent du projet, en élargirent le cadre et la Guyane devint dès la fin de l'année 1763 l'objet d'une vaste entreprise coloniale. D'après leurs idées, la *France équinoxiale* devait remplacer la *France du Nord*, le Canada. Ce n'était pas seulement quelques centaines d'hommes qu'il fallait envoyer dans cette colonie, il importait au contraire de la peupler au plus vite et de la peupler de « blancs ».

« Ce système de population, écrivait Choiseul, est d'autant plus nécessaire que les Anglais n'ont fait leurs conquêtes dans la dernière guerre que par le moyen de leurs colonies septentrionales qui sont presque uniquement peuplées de blancs et que, formant actuellement à la Dominique une colonie dont les noirs sont exclus, il est aisé de voir qu'ils méditent de faire, par son moyen, la conquête de la Martinique et de la Guadeloupe à la première occasion de guerre. Sa Majesté ne peut donc leur opposer des forces capables de balancer les leurs, qu'en peuplant aussi de blancs la colonie de la Guyane, laquelle étant au vent des îles françaises du golfe du Mexique est très favorablement placée pour leur porter des secours et même pour agir offensivement contre les îles anglaises. » Le projet de colonisation une fois arrêté, Choiseul nomma le 1er janvier 1763 les chefs de l'entreprise. Ce furent : le chevalier Turgot, frère du futur ministre de Louis XVI, comme gouverneur général, Thibaut de Chanvalon, originaire de la Martinique où il était conseiller au conseil souverain, comme intendant, et de Préfontaine, leur principal auxiliaire, comme major commandant. Ce dernier avait une riche exploitation à la Guyane et une connaissance intime du pays que le gouverneur ne connaissait que de nom. M. de Préfontaine devait précéder les émigrants, leur construire des abris, arpenter et répartir les terres après avoir fait les premiers défrichements. Le bureau du ministère avait désigné l'emplacement de la nouvelle colonie. C'était cette partie des terres qui sur la rive gauche du Kourou s'étendent jusqu'à la rive droite du Maroni. De là le nom

1. *La maison rustique de Cayenne. Parallèle entre la partie nord et la partie sud.*

d'expédition du Kourou qui a été donné à cette malheureuse tentative. Nous n'avons pas l'intention de la raconter ici; nous l'avons fait ailleurs et en détail d'après des documents inédits tirés de nos archives. Disons seulement qu'elle aboutit à un véritable désastre. La conduite en fut abandonnée au bureau des colonies dirigé par un commis d'une remarquable incapacité, Accaron. Malouet [1], dans ses *Mémoires*, dit de lui « que c'était un très pauvre homme ». Près de 15,000 personnes expédiées en hâte à Cayenne où elles ne trouvèrent ni abri, ni nourriture, périrent de faim et de misère, et vingt-cinq à trente millions furent gaspillés en pure perte. Ce fâcheux début qui eut dans l'opinion un pénible retentissement [2] ne ralentit cependant point l'ardeur du ministre qui congédia Accaron et le remplaça par un homme d'une habileté mieux éprouvée : Dubuc de Sainte-Preuve.

V

Dans le même temps que Choiseul avait cherché à faire de la Guyane une grande colonie, un entrepôt avait été créé à Sainte-Lucie (15 août 1763), pour relever le commerce à la Martinique et à la Guadeloupe et favoriser aussi celui de Cayenne. Le port franc de Sainte-Lucie, disait l'ordonnance de fondation, était créé en attendant que la colonie de Cayenne pût fournir les marchandises que les étrangers devaient jusque-là porter à Sainte-Lucie. La Pointe-à-Pitre, à la Guadeloupe, le môle Saint-Nicolas, à Saint-Domingue, bénéficièrent des mêmes franchises quelques années plus tard. Les économistes penchaient vers le système de la liberté du commerce pour les colonies; nous avons dit que, sous l'influence de Montesquieu, le régime de la navigation réservée à la métropole avait été maintenu. Néanmoins le gouvernement sous l'action de Quesnay et de l'école des physiocrates se relâchait peu à peu des sévères exigences du régime prohibitif qui avait été jusque-là la loi du commerce des colonies.

Nous avons mentionné l'ordonnance du 12 juillet 1763 qui permettait aux étrangers d'importer à la Martinique et à la Guadeloupe et dans tous les ports où il y avait une amirauté établie, les marchandises que ne fournissait pas la métropole. D'après les idées en cours et les théories de Montesquieu, cette mesure était en opposition avec les intérêts du commerce métropolitain. Les fermiers généraux per-

1. Malouet fut mêlé à ces événements. Il était inspecteur des embarquements à Rochefort.
2. Voir les gazettes du temps : *Mercure de France*, *Gazette de Hollande*.

daient leurs droits sur les marchandises données en échange des bois et des bestiaux introduits par les étrangers, et les colons pour y échapper multipliaient les transactions clandestines. Aussi les fermiers généraux et les commerçants de nos ports firent des représentations, adressèrent au roi des mémoires où ils prétendaient que l'admission des étrangers à faire le commerce dans tout port où il y avait une amirauté facilitait la contrebande. Choiseul voulut faire droit aux réclamations qui lui étaient adressées et c'est alors que Sainte-Lucie fut érigée en gouvernement général [1] et que l'entrepôt fut créé. Le port du Carénage fut désormais le seul où les étrangers eurent un libre accès.

Une autre raison avait déterminé le ministre de la marine à créer les ports francs de Sainte-Lucie et de Saint-Nicolas ; l'Angleterre venait de prendre des mesures analogues pour la Dominique et la Jamaïque, et le port du Roseau y jouait le même rôle qu'à Sainte-Lucie le port du Carénage ; elle menaçait ainsi d'accaparer le commerce de nos Antilles. Les chambres d'agriculture s'étaient émues et avaient adressé des pétitions au ministre.

Les étrangers pouvaient donc apporter dans nos ports francs les marchandises dont l'importation était autorisée. Ces marchandises entreposées pouvaient être consommées dans toutes les Antilles et à Cayenne ; mais le transport en était exclusivement réservé aux caboteurs français.

Disons tout de suite que cet entrepôt n'eut aucun succès. Son avenir reposait tout entier sur un système de navigation le mettant en rapport avec les Antilles et la terre ferme de Cayenne. Or ce cabotage que la vapeur a rendu possible de nos jours, était impraticable avec les navires à voiles. Il n'était pas difficile d'aller de Sainte-Lucie à la Guyane ; tous les navires à voiles franchissaient rapidement cette distance pour peu que le temps leur fût favorable. Mais, pour faire le voyage en sens contraire, la difficulté devenait considérable. Les vents sont presque toujours contraires, il en est de même des courants, qui sont très rapides dans cette partie de la mer et dans le golfe du Mexique. Aussi les bâtiments légers, fins voiliers, mettaient dix fois plus de temps pour remonter à Sainte-Lucie que pour en descendre. Quant aux lourds navires de commerce, il leur était absolument impossible de remonter, ils étaient contraints d'aller *tropiquer*, c'est-à-dire de s'élever dans l'est jusqu'à une petite distance des côtes du continent africain.

A cette cause capitale d'insuccès s'en ajoutaient d'autres et notam-

1. Elle fut replacée en 1764 sous la dépendance de la Martinique.

ment l'échange qu'on imposait aux étrangers à la place de la vente. Enfin l'importation étrangère était restreinte à cette seule île de Sainte-Lucie; c'était une mesure peu propre à étendre le commerce de nos colonies.

Remarquons, en outre, que le gouvernement n'avait pas atteint son but. Il avait espéré empêcher la contrebande ou tout au moins la surveiller plus aisément. Or il arriva, ce qui était d'ailleurs facile à prévoir, qu'une foule de magasins s'établirent dans beaucoup d'autres endroits du littoral de Sainte-Lucie où la surveillance était moindre. Voici en effet ce qu'écrit, le 22 juillet 1764, le gouverneur de la Martinique : « Je suis revenu ce matin de Sainte-Lucie... Cette colonie naissante ne peut s'établir que par la tolérance des pavillons étrangers; je suis bien loin de contredire au système dont je sens la conséquence et la nécessité; mais dans ce que j'ai parcouru de la côte de cette île, j'ai vu des établissements se former en différents endroits, comme à la Soufrière, à l'anse de la Raye, au Vieux-Fort, à la faveur du commerce étranger... Le bourg de la Soufrière, au fond d'une anse où le mouillage est fort bon, m'a étonné. C'est depuis la prise de possession qu'il s'est formé; il y a des magasins assez considérables. L'anse de la Raye s'établit. Le Vieux-Fort n'est encore que peu de chose, mais par les avantages de sa situation et l'éloignement du chef-lieu du gouvernement, je suis persuadé qu'il pourra s'établir aussi vite que la Soufrière. » Puis après quelques observations qu'il est inutile de rapporter, le gouverneur ajoute que le port du Carénage, assigné par le gouvernement aux opérations du commerce étranger, « est une espèce de solitude ». « Les établissements éloignés du chef-lieu, ajoute-t-il, seront la porte et le dépôt de la contrebande sans qu'on puisse y parer. »

Les dispositions prises par Choiseul étaient insuffisantes pour atteindre le but qu'il s'était proposé : arrêter la contrebande. Elles eurent cependant un effet salutaire; elles attirèrent l'attention sur Sainte-Lucie. Cette île avait eu jusque-là une réputation d'insalubrité qu'elle ne méritait pas; elle était considérée comme inhabitable pour les Européens; la sollicitude du gouvernement à son égard fit changer l'opinion. Des concessions y furent faites à des habitants de la Martinique; ils y créèrent de vastes exploitations qui réussirent fort bien Des émigrants du Canada et de l'Acadie qui cherchaient à se fixer dans les colonies restées françaises se dirigèrent particulièrement vers la terre encore vierge de Sainte-Lucie, qui éprouva de ce fait une augmentation sensible de population.

Nous avons mentionné plus haut, dans l'ordonnance de 1763, la disposition relative aux ports francs qui excluait le numéraire dans

les opérations commerciales avec l'étranger et obligeait nos colons à payer avec des denrées du pays, sirops, tafias, etc. Cette disposition, qui imposait l'échange à la place de la vente, s'expliquait par l'erreur qui faisait de l'or et de l'argent la seule source de la richesse publique et par le désir de voir exporter de nos colonies des marchandises, et non des monnaies françaises. Grâce à ces dispositions, qui dataient de loin et avaient été renouvelées par Colbert, nos colons avaient pris l'habitude, faute d'une quantité de numéraire suffisant, de compter par livres de sucre et de tabac au lieu de compter par livres et deniers. Aussi le numéraire était rare dans les colonies; il arriva plus d'une fois que le Trésor n'avait pas même de quoi payer les troupes; on créait alors un papier-monnaie, qui tombait bientôt dans un tel discrédit que le soldat pour qui il était la seule ressource se voyait obligé de voler ou de piller pour vivre. Le papier de la Compagnie avait disparu avec elle. Choiseul y substitua des cartes du Trésor. Un édit de 1768 autorisait les gouverneurs à émettre des cartes du Trésor jusqu'à concurrence de 2,000,000 de livres; mais les abus de l'agiotage continuèrent et ce nouveau papier-monnaie fut supprimé en 1770. D'autres fois, le gouvernement fixait arbitrairement la valeur des monnaies. La piastre qui était la monnaie ordinaire de nos colonies valait 3 livres 12 sols; elle fut quelquefois portée jusqu'à dix fois au-dessus de sa valeur réelle; le prix de toutes choses, meubles ou immeubles, haussait dans la même proportion. De là des crises qui jetaient le trouble dans les échanges. Après le traité de Paris, le roi avait autorisé les conseils supérieurs de Bourbon et de l'île de France à réduire, d'après leur conscience, toutes les obligations contractées depuis le 1er janvier 1756 jusqu'à la chute de la Compagnie des Indes en 1767. Une des causes de l'impopularité du marquis de Fénelon à la Martinique provenait de ce que, pendant une crise monétaire de ce genre, il avait proposé la contrainte par corps contre ceux qui ne payeraient pas leurs dettes.

Pour parer à ces difficultés, Choiseul ordonna l'exportation aux îles de sommes assez considérables. Il fut frappé des pièces de 36 sols dont la valeur fut fixé à 3 francs aux colonies, des pièces de 18 sols valant 30 sols, des pièces de 9 sols valant 15 sols, etc., de façon qu'une monnaie courante séjournât dans nos îles et servît aux échanges journaliers.

VI

L'état critique de nos colonies exigeait en outre qu'on s'occupât de leurs moyens de défense. Les milices, qui avaient été licenciées à la

paix, paraissaient d'autant plus utiles que des querelles étaient survenues entre Français et Anglais, au sujet des colons qui abandonnaient leurs habitations et enlevaient leurs nègres pour venir s'établir dans les Antilles demeurées françaises.

Ce projet de réorganisation des milices sous le nom de *troupes nationales* est contenu dans les nouvelles instructions destinées à nos gouverneurs et données à Versailles le 25 janvier 1765 [1]. Elles sont attribuées à Dubuc de Sainte-Preuve qui, après avoir attiré sur lui l'attention de Choiseul, venait d'être appelé au bureau des colonies. Il avait fait au sein de la chambre d'agriculture de la Martinique une vigoureuse opposition au marquis de Fénelon dont il venait de provoquer le rappel [2]. On sait que chacune de nos colonies envoyait à Paris un député chargé d'être, dans les conseils du gouvernement et particulièrement au bureau du commerce, l'interprète de leurs besoins et de leurs intérêts. Dubuc était le député de la Martinique.

Les instructions de 1765 [3] sont précédées de considérations générales qui reproduisent, en les développant, les différents passages de l'*Esprit des lois* analysés plus haut. « Les colonies, y est-il dit, fondées par les diverses puissances de l'Europe, ont toutes été établies pour l'utilité de leur métropole... Elles n'ont été instituées que pour opérer la consommation et le débouché de ses produits ... » Ce serait donc se tromper étrangement « que de considérer nos colonies comme des provinces de France, séparées seulement par la mer du sol national. Elles diffèrent autant des provinces de France que le moyen diffère de la fin ». « La deuxième conséquence est que plus les colonies diffèrent de leur métropole pour leurs productions, plus elles sont parfaites, puisque ce n'est que par cette différence qu'elles ont de l'aptitude pour leur destination, et telles sont les colonies des Antilles, elles n'ont aucun de nos objets de commerce, et elles en ont d'autres qui nous manquent et que nous ne saurions avoir. »

Ces quelques extraits des instructions de 1765, rapprochés des doctrines de Montesquieu, ne laissent aucun doute sur la pensée qui inspirait les actes du gouvernement. Cet égoïsme officiel allait même jusqu'à la naïveté. Après avoir refusé au colon le droit du citoyen, il

1. *Mémoires sur la défense terrestre de Saint-Domingue,* archives coloniales. — Comte de Mauny, *Essai sur l'administration des colonies.* — Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions.* — Petit, *Le gouvernement des colonies.* — Dessalles, *Histoire des Antilles.*

2. Sidney Daney, *Histoire de la Martinique.* — Archives coloniales, dossier du marquis de Fénelon.

3. Sidney Daney, *ibid.*

lui demandait le sacrifice de sa fortune, celui même de sa vie. « Un colon n'est autre chose qu'un planteur libre sur un sol esclave ; ainsi un colon comme citoyen, comme libre, doit être sous la protection des lois ; comme planteur, il acquiert un nouveau degré de considération proportionné à l'utilité de son travail... Les revenus des îles à sucre, très réels pour l'État, ne sont qu'imaginaires pour la plus grande partie des habitants. Tout son travail, tout ce qu'il peut ajouter à son revenu par son économie et par ses privations est aussitôt rendu à cette même terre, par l'achat des nègres nécessaires. Nulle idée de jouissance avant le dernier terme de la culture possible. Avant ce terme, les commodités de la vie coûteraient trop à l'avarice ; mais l'entreprise d'arriver jusqu'à ce terme est presque toujours plus longue que la vie ; le colon a vu la fin de ses jours avant la fin de son œuvre ; il a vécu dans l'indigence sur un sol tous les jours enrichi par son travail et qui n'a été riche que pour le royaume. C'est à des biens de cette espèce que l'administration doit cependant appeler des propriétaires. C'est sur ce sol plein de mensonges pour celui qui lui confie ses sueurs et ses fonds, c'est sur ce sol encore homicide que le gouvernement doit fixer ces cultivateurs : il doit faire plus, il doit exciter en eux le désir de le conserver à la France et de le défendre jusqu'à l'effusion du sang. »

« La colonisation est une œuvre de sacrifice et de dévouement », a dit M. Paul Leroy-Beaulieu [1] ; on voit par cette dissertation peu réjouissante que Choiseul et le bureau des colonies en étaient fortement convaincus. Les insuccès qui avaient tout d'abord accueilli ses tentatives de relèvement colonial avaient peut-être contribué à éveiller et à fortifier en lui ces idées pessimistes sur les colonies et le rôle des colons.

Plusieurs historiens [2] rejettent sur Montesquieu la responsabilité de ces idées peu libérales ; mais l'auteur de l'*Esprit des lois* ne développe ni ne préconise un système ; il expose seulement ceux que l'histoire a recueillis ; il montre les raisons de ce qu'on a fait dans le passé ; le tort de Dubuc et du gouvernement fut d'en déduire des règles de conduite pour l'avenir. On hésita pendant deux ans, au bureau des colonies, entre Quesnay et Montesquieu ; celui-ci l'emporta ; le gouvernement revint en 1765 au régime de prohibitions dont il s'était départi en 1763. En 1767, lors de la banqueroute de la Compagnie des Indes, la liberté prévalut de nouveau ; en mai 1768 la pleine liberté du commerce fut octroyée à la Guyane, aux îles de France et de Bourbon.

1. *De la colonisation chez les peuples modernes.*
2. Dessalles, *Histoire des Antilles.* Henri Martin. Lacour, *Histoire de la Guadeloupe.* Sidney Daney, etc.

C'est avec les instructions de 1765 que le comte d'Ennery se rendit à la Martinique (15 mars 1765). D'Estaing les avait reçues à Saint-Domingue. Tous deux recevaient la recommandation la plus expresse de s'opposer à toute sorte de commerce étranger.

Le projet de réorganisation des *milices* ou *troupes nationales* sur le pied de guerre, mal accueilli dans toutes nos colonies, provoqua une véritable révolte à Saint-Domingue. Les chambres d'agriculture y étaient opposées. « Les habitants regardent le service des milices comme leur plus cruel fléau », écrivait Choiseul à un de nos gouverneurs [1]. L'enrôlement des colons les obligeait en effet à un service régulier, et les plantations en souffraient. Ces raisons amenèrent le gouvernement à admettre le remplacement, c'est-à-dire à exempter les gérants et les chefs d'exploitation moyennant une rétribution destinée à indemniser les remplaçants. Cette facilité, accordée aux habitants aisés, était illusoire pour le petit propriétaire sur qui pesaient les corvées.

La mauvaise volonté des habitants avait une autre cause. L'ordonnance du 24 mars 1763 qui avait aboli les milices les avait remplacées par la maréchaussée. Cette mesure avait été accueillie avec une vive satisfaction et le gouvernement semblait ne plus devoir les rétablir qu'en cas de guerre; il avait même annoncé que telle était son intention, quand l'ordonnance du 20 mars 1764 vint détruire le bon effet que celle du 24 mars 1763 avait produit [2]. Saint-Domingue s'insurgea : Desmé-Dubuisson, créole de l'île et procureur général au conseil du Cap, adressa un mémoire au roi et fit des représentations à d'Estaing; celui-ci le prit de haut et embarqua Desmé-Dubuisson pour la France. Cette mesure violente souleva les habitants, qui refusèrent l'impôt. Le conseil de Port-au-Prince s'en mêla et encouragea la résistance. D'Estaing cassa le procureur général et menaça le conseil d'une destitution en masse. Le conseil riposta par un mémoire où le gouverneur était fort malmené. La chambre d'agriculture joignit ses doléances à celles du conseil dans un mémoire au roi, et d'Estaing, fatigué de tous les assauts qu'il avait soutenus, comparant, dans une lettre à Choiseul, son rôle à celui du postillon d'un attelage récalcitrant, demanda son rappel. Le chevalier de Rohan lui succéda : il avait ordre de destituer le conseil en masse s'il refusait d'enregistrer l'ordonnance royale relative aux milices. Le conseil protesta de nouveau. Le duc de Praslin fit passer des troupes à Saint-Domingue. Les émeutiers traités comme des rebelles firent feu sur les troupes royales. Le

1. Le chevalier de Rohan, qui succéda à d'Estaing quelques années plus tard.
2. Moreau de Saint-Méry, à sa date.

conseil de Port-au-Prince intimidé céda et enregistra l'ordonnance : mais Rohan lui garda rancune de son opposition, et après avoir fait fusiller les chefs des révoltés, il enleva de force tous les membres du conseil et les embarqua sur des navires qui le lendemain cinglèrent vers les côtes de France (mars 1769). Le conseil fut rétabli un mois après et un arrêt du conseil d'État du 25 mai 1769 [1] lui enjoignit de faire le procès des agitateurs.

Les milices étaient instituées dans toutes nos colonies des Antilles [2] et aux îles de France et de Bourbon. Devait être milicien tout habitant de 15 à 50 ans. Les compagnies étaient de 55 hommes au moins, en y comprenant les officiers, qui étaient nommés par le gouverneur et confirmés par le roi. Chacune des colonies était divisée en plusieurs quartiers; chacun de ces quartiers avait un nombre de compagnies proportionné à sa population. Outre l'infanterie, il y avait des compagnies de dragons choisis parmi les habitants en état d'entretenir un cheval. Un corps indépendant constituait une sorte de garde d'honneur pour le gouverneur et était destiné à l'accompagner en temps de guerre. Il y avait enfin des compagnies de hussards dans lesquelles servaient les nègres et les mulâtres libres sous la direction d'officiers blancs [3].

Les milices ainsi réorganisées rendirent des services au dedans comme au dehors; elles eurent plus d'une fois à réprimer des révoltes de noirs, particulièrement à Saint-Domingue et à l'île Bourbon. C'est avec elles que Bouillé et d'Estaing firent en 1778 la conquête de presque toutes les Antilles anglaises.

Choiseul travaillait pour l'avenir et c'est beaucoup plus tard que le bon effet de ses réformes se fit sentir. Ses successeurs en recueillirent les fruits. Il ne fut même pas heureux dans la première période de son administration coloniale. Nous venons de dire en peu de mots la révolte qu'avait provoquée à Saint-Domingue le rétablissement des milices ou *troupes nationales*. Le gouverneur d'Estaing allait être rappelé. D'un autre côté, les nouvelles du désastre de la Guyanne avaient

1. Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions*.
2. Ordonnance de 1767.
3. Voici quelques détails complémentaires sur l'organisation de ces troupes nationales, curieuse par le rapprochement qu'on en peut faire avec la garde nationale. Le gouverneur commandait une compagnie de dragons, et l'intendant une compagnie d'infanterie. Un commandant était choisi par le gouverneur sur une liste de trois personnes présentées par les capitaines de quartier. Tous les gentilshommes qui ne servaient pas comme officiers dans les compagnies d'infanterie et de dragons, formaient une compagnie à part qui s'appelait l'arrière-ban. Ces troupes devaient, une fois par an, s'exercer au tir à balles, et le prix de l'adresse était un fusil sur lequel étaient gravées les armes royales avec cette inscription : « Donné par le Roi. »

ému l'opinion. Cet échec s'aggravait des dissentiments survenus entre les chefs de l'entreprise; le gouverneur Turgot rejetait toute la responsabilité sur Thibaut de Chanvalon. Celui-ci fut emprisonné; ses biens furent plus tard confisqués; sa femme fut jetée dans un couvent. Les réformes nouvellement introduites dans l'administration avaient mis sur la trace de dilapidations dont s'étaient rendus coupables d'anciens fonctionnaires du Canada. Des dissentiments survenus à la Martinique entre la chambre d'agriculture et le marquis de Fénelon avaient motivé son rappel. Enfin de graves accusations venaient de s'élever contre Lally-Tollendal, qui allait bientôt porter sa tête sur l'échafaud.

Dans un mémoire fort intéressant, qu'il remit au roi[1] vers la fin de l'année 1765 et où il passe en revue les moindres actes de son ministère, Choiseul s'accuse de ses insuccès aux colonies. « Outre la guerre, l'artillerie, le génie et la marine, dit-il, j'ai de plus sous ma direction les colonies. Cette matière n'est pas satisfaisante pour moi à mettre sous les yeux de Votre Majesté. J'ai fait dans cette partie, ainsi que dans les autres, beaucoup de changements, mais ils ont presque tous mal réussi; je me suis trompé et sur les choses et sur les hommes. J'ai engagé Votre Majesté dans des dépenses considérables en pure perte. De sorte que nos colonies, sire, sont peut-être en plus mauvais état qu'elles n'étaient en 1755, quoique vous ayez dépensé plus que vous n'avez dépensé à cet objet pendant l'autre paix. Mes fautes viennent de ce que j'ai été instruit on ne peut pas plus mal du local par le bureau que j'ai trouvé établi : qu'à cette mauvaise instruction j'ai ajouté des idées de moi qui portaient à faux, puisque j'étais mal instruit. J'ai voulu établir en Amérique un système d'Europe; j'ai fait choix de sujets pour gouverner qui m'ont jeté dans des écarts épouvantables : les uns étaient intéressés, les autres despotiques, ignorants et déraisonnables. Un, tel que M. d'Estaing, à qui je croyais un talent supérieur, n'est que fou et fou dangereux : son intendant pour le moins un fripon. M. Turgot est fou et fripon en même temps. Enfin le désordre dans cette partie

1. Voici à quelle occasion. Le roi avait été, au commencement de l'année, sur le point de prendre une nouvelle favorite, Mlle d'Esparbès; elle avait déjà obtenu un logement à Marly. Le contrôleur général Laverdy s'émut. Choiseul appuya ses réclamations au roi, qui renvoya l'intrigante; mais le ministre, ayant rencontré celle-ci dans le grand escalier, la prit familièrement par le menton et lui dit en riant : « Petite, vos affaires vont mal. » Le roi entrevit la scène; il avait cédé avec peine aux représentations de Choiseul, à qui il montra désormais beaucoup de froideur. Choiseul et son cousin de Praslin lui demandèrent la permission de se retirer. Le roi leur écrivit de rester; c'est alors que le mémoire dont nous parlons lui fut présenté par Choiseul disant ces mots : « Votre Majesté l'exige; il viendra un temps où, après tous ces témoignages de bonté, elle m'exilera. » La prédiction devait avoir son effet cinq ans plus tard. Giraud, *Journal des savants*, 1881.

a été extrême; j'en ai eu de grands chagrins. Mon expérience m'a appris à me réformer, j'ai changé une partie des gouverneurs; j'ai restreint les dépenses. Il faudra changer M. d'Estaing et son intendant l'année prochaine; et, si l'on ne peut pas empêcher que le mal fait ne le soit, du moins, avec de la patience et une administration douce et sage, le réprimera-t-on; mais cela demande encore du travail. MM. d'Enner et de Nolivas qui sont gouverneurs à la Martinique et à la Guadeloupe sont bons. Ces deux points sont essentiels à la défense de l'Amérique. »

VII

Pour augmenter la population de nos colonies, de grands avantages étaient accordés à ceux qui s'y établissaient. Choiseul remit en vigueur les vieilles ordonnances de ses prédécesseurs [1] pour peupler nos colonies d'artisans, de manouvriers, d'agriculteurs, etc. Aux artisans qui avaient travaillé pendant dix années dans nos colonies, il donnait la faculté de devenir maîtres sans avoir à faire face aux dépenses souvent fort grandes que leur réception à la maîtrise aurait exigées. Les étrangers qui avaient travaillé ou fondé des habitations, et étaient restés dans la colonie pendant le même temps, étaient naturalisés de droit [2]. Tout soldat ayant six années de services et voulant se fixer aux colonies obtenait son congé, était entretenu pendant un an aux frais de l'État. Les protestants, les juifs n'étaient point exclus des faveurs du gouvernement et pouvaient dans nos colonies pratiquer leur religion en toute liberté.

Les gens sans aveu, mendiants, vagabonds, furent expédiés en grand nombre à la Guyane. L'île de la Désirade reçut une destination particulière et fit un instant concurrence à la Bastille. Elle avait servi de lieu de dépôt pour les lépreux : une ordonnance du 15 juillet 1763 l'érigeait désormais en lieu de déportation pour les jeunes gens de famille, qui, sur la demande de leurs parents, pouvaient y être expédiés de France.

La population blanche n'était pas la seule préoccupation du bureau du commerce; les travailleurs noirs étaient indispensables à la prospérité de nos colonies. Le commerce des noirs était singulièrement déchu de la prospérité qu'il avait eue aux premiers temps de la Compagnie des Indes; il avait été tué par la concurrence anglaise; le gouvernement fermait les yeux sur la contrebande. La Jamaïque et la

1. Voir à ce sujet Pauliat, livre précité.
2. Ordonnance du 12 juillet 1763. Moreau de Saint-Méry.

Dominique, que l'Angleterre venait de déclarer ports francs, étaient pour les négriers les entrepôts des Antilles. C'est là que nos colonies allaient s'approvisionner.

Les négociants qui s'adonnaient à la traite s'étaient plaints, avec juste raison, des sacrifices faits sur la côte d'Afrique lors du traité de paix. Nos comptoirs étaient réduits à ceux de Gorée et de Ouida. C'était là un commerce à reconstituer. L'échec de la colonisation par les blancs au Kourou faisait espérer de nouveaux débouchés pour cette marchandise; mais les négociants ne se pressaient pas. Ils espéraient, en restant dans l'inaction, provoquer des encouragements de l'État [1].

C'est bien à tort qu'on a cru voir dans le ralentissement de la traite au XVIIIe siècle l'influence des idées philanthropiques; l'esclavage se ressentait peu des coups que les encyclopédistes commençaient à lui porter. Voltaire [2], il est vrai, écrivait contre l'esclavage des noirs; mais cela ne l'empêchait pas de prendre des actions dans quelques-uns des rares bâtiments français employés à la traite et d'empocher les gros bénéfices que ce trafic lui rapportait. Plusieurs mémoires furent adressés à Choiseul pour relever le commerce des esclaves [3]. Un arrêt du 31 juillet 1767 déposséda, au profit du gouvernement, la Compagnie des Indes du privilège exclusif qu'elle avait eu jusque-là de faire la traite. Ce commerce fut rendu absolument libre. Le roi, substitué à la Compagnie, se chargeait d'entretenir les forts et comptoirs de la côte de Guinée et percevait au profit du Trésor le droit de 10 livres par tête de noir importé, droit qui était dû autrefois à la Compagnie. « Le roi se réservait d'accorder l'exemption de ce droit dans les cas où il le jugerait à propos et pour encourager ceux de ses sujets qui en auraient besoin [4]. » Un autre arrêt du conseil d'État du 30 septembre 1767 exemptait les négociants des ports de Saint-Malo, du Havre et de Honfleur de ce droit de 10 livres par tête [5]. Grâce à ces mesures, le commerce de l'Afrique occidentale prit un nouvel essor.

1. Le moment le plus brillant de la traite, dit un mémoire de nos archives nationales (*Lect. adm.*, F. 6197), avait été au temps du Bail Bocquillon, de 1750-1756. 123 navires avaient apporté aux îles 73,222 nègres; ce qui faisait une importation de 12,204 nègres par année. D'après le relevé fait des registres de compte des navires négriers armés dans nos divers ports, registres tenus à Paris, on trouvait de 1728 à 1760 que 723 navires avaient porté dans nos colonies 203,522 nègres, vendus 201,944,306 livres 4 deniers.

2. Voyez l'*Encyclopédie*. — Voltaire, *Correspondance; Dictionnaire philosophique*.

3. Moreau de Saint-Méry.

4. Arrêt du conseil d'État du 31 juillet 1767.

5. Archives coloniales.

VIII

La dépossession de la Compagnie des Indes ne s'arrêtait pas au seul privilège de la traite. Comme nous l'avons dit au début de ce travail, les compagnies étaient désormais condamnées, et le roi par un arrêt de l'année 1764 avait repris à la Compagnie le port de Lorient et les îles de France et de Bourbon.

La correspondance générale des Indes nous montre dans quel triste état étaient en 1764 les affaires de la Compagnie.

Le baron Law de Lauriston[1] avait été chargé, aussitôt la paix, d'aller prendre possession des établissements qui nous restaient. C'était une mission que la jalousie anglaise et les troubles du grand empire mogol rendaient difficile. Il était pénible d'abandonner nos anciens clients, malgré leurs réclamations, aux représailles des Anglais. Law réussit néanmoins à suivre ses instructions qui lui recommandaient la neutralité et à recouvrer après bien des tiraillements les comptoirs, villes et aldées demeurés français. Il rétablit l'ordre à Pondichéry, en releva les ruines encore fumantes. Law songea un instant à faire de Karikal le centre du gouvernement[2]; il dut y renoncer grâce aux intrigues d'un des agents de la Compagnie nommé Boyelleau, qui, profitant du mécontentement du conseil supérieur, avait projeté de faire déposer le gouverneur pour le remplacer. Boyelleau, fut disgracié et de Lauriston s'installa à Pondichéry ; son second, Chevalier, le suppléait dans le Bengale, à Chandernagor.

Les Anglais poursuivant le cours de leurs succès étaient plus puissants sur les rives du Gange qu'à la côte de Coromandel et là surtout les vexations ne nous étaient point ménagées. Voici ce que Chevalier écrivait au duc de Praslin le 6 septembre 1768[3] : « L'on ne veut plus

1. Law de Lauriston était le neveu du fameux Jean Law, contrôleur général des finances. Il passait aux Indes en qualité de « commissaire du roi, gouverneur général pour le roi et la Compagnie des Indes ».

2. C'était aussi l'avis du comte de Mandane. « Les Anglais, si soigneux à détruire tous les ouvrages que nous avions élevés, ont laissé subsister ceux de Karikal. J'ose vous prédire que si vous achevez cette enceinte, notre ville de Karikal deviendra l'entrepôt le plus riche et le plus fréquenté de la côte de Coromandel. Les marchands de Naour, de Négapatam, y chercheront un asile contre les vexations auxquelles ils sont trop exposés. Car pour le remarquer en passant, j'ai vu, au mois d'août 1762, 15,000 habitants s'évader de la ville de Négapatam et emmener avec eux dans le Tandjaour tous les paysans des vingt aldées qui dépendent de cette ville, pour se mettre à l'abri de l'oppression et des concussions du gouverneur hollandais. » Mémoire du comte de Mandane à la Compagnie des Indes du 29 juillet 1767.

3. *Correspondance générale*, t. XCIX.

reconnaître nos privilèges ou, si on se les rappelle, ce n'est que pour les abolir. Nos passeports n'ont plus de force, notre pavillon est insulté de tous côtés, nos bateaux arrêtés et fouillés et l'on nous impose des droits nouveaux dont nous avons été exempts de tout temps. Le but d'une conduite si révoltante n'est pas douteux, on veut nous faire renoncer au commerce. Aucun Français ne peut pénétrer dans les terres pour y commercer. Le nabab s'y oppose avec menace de faire enlever tous ceux qui y sont trouvés. Cette menace a été exécutée sur plusieurs personnes... La loge d'Andolbaria située du côté de Casimbazar a été incendiée, en l'absence de l'agent emprisonné par ordre du nabab. »

Bien que la paix fût signée, l'occasion ne manquait pas, sous différents prétextes, d'échanger quelques coups de fusil. Tous nos nationaux avaient été invités à rallier notre pavillon; cependant un grand nombre d'entre eux restés au milieu de l'ennemi prenaient parti contre lui et servaient dans les armées des nababs attachés à la France.

Nos agents avaient du reste reçu l'ordre de ménager sous main nos anciens auxiliaires, et là comme dans toutes nos autres colonies, de préparer des plans d'attaque et de défense en cas d'une nouvelle guerre [1]. Chevalier, gouverneur de Chandernagor, ne voyait qu'un moyen de recouvrer l'Inde, c'était de nous assurer un point d'appui dans les régions voisines, et il songeait à l'Indo-Chine. « Lorsque je réfléchis sur la manière dont nous nous sommes établis aux Indes, je ne puis m'empêcher de blâmer le peu de prévoyance que nous avons eue pour notre sûreté. Nous n'y avons jamais possédé qu'une seule place forte dont nous avons fait notre chef-lieu : c'était Pondichéry, sans faire attention que cette place une fois perdue entraînait en même temps avec elle la perte de toute l'Inde... Pondichéry pris, tout a été perdu de soi-même; c'est en partant de ce principe que je voudrais que nous étendissions nos vues aujourd'hui et que l'on songeât sérieusement à se procurer de nouveaux établissements. Il est facile d'y réussir lorsque l'on y travaillera sérieusement et il ne faut pas de grandes forces pour

1. « Une circonstance fort heureuse pour la nation française dans l'Inde, malgré toutes ses pertes passées et sa faiblesse actuelle, est de n'être pas déchue dans l'esprit des seigneurs maures ou gentils. » Law, *Mémoire sur la position actuelle des Français dans l'Inde.* Lettre de Cashem-Ali-Khan à Chevalier, du 7 novembre 1769. « Il y a sept ans que je suis dans le malheur dont vous savez toutes les circonstances, et depuis ce temps, toute ma confiance est toujours dans les Français... Je n'attends que l'heureux moment où vous me ferez savoir que vos forces sont prêtes et arrivées du côté de la mer pour me mettre en marche sur-le-champ à la tête de mon armée. »

cet effet. L'île de Sumatra, la *côte de Siam*, de *la Cochinchine* et du *Tonkin* nous offrent des endroits commodes et faciles; ils sont tous placés au centre du commerce et l'on forcerait aisément les peuples à nous laisser établir parmi eux, d'autant plus que nous n'aurions point à craindre la rivalité d'aucune nation européenne, puisqu'il n'y en a point d'établies dans ces différents endroits si l'on excepte Sumatra... C'est le seul moyen de nous conserver dans l'Inde; il faut qu'un arbre pousse suffisamment de racines pour nourrir son tronc, sinon il se dessèche et meurt [1]. »

A mesure que se relevaient les fortifications de Pondichéry [2] et de Karikal, des compagnies de cipayes étaient équipées et disciplinées [3]; des officiers blancs les commandaient.

Aux termes du traité, il nous était interdit de fortifier Chandernagor. Chevalier, sous prétexte de travaux nécessaires à l'écoulement des eaux, entreprit autour de la ville la construction d'un fossé revêtu de bambous vifs. « Un tel ouvrage ne peut être considéré comme fortification », disait-il à Verelst, le gouverneur anglais; mais d'un autre côté il écrivait au duc de Praslin : « Je vous avouerai que ma principale idée a été d'en tirer parti dans la suite en cas qu'on voulût exécuter quelque entreprise dans le Bengale. Les terres tirées du fossé formeraient un rempart qui moyennant cette haie épaisse de bambous nous mettrait en état de nous défendre, même contre une attaque européenne [4]. »

Pendant que se faisaient ces préparatifs militaires, le commerce végétait, et la Compagnie agonisait [5], malgré les encouragements qui lui venaient des gens compétents ou intéressés. « Quelle que soit la situation brillante de la Compagnie d'Angleterre, écrivait Mandane à la Compagnie, elle a plus grands yeux que grande panse; en effet, elle a beau vouloir tout engloutir, elle sera contrainte d'en laisser plus que toutes les nations de l'Europe ensemble n'en sauraient exploiter, tellement est grande la richesse de cette contrée. »

Mais pour relever la Compagnie, il aurait fallu autre chose que des paroles d'encouragement. On a fait l'histoire de sa fondation [6]; l'his-

1. Lettre de Chevalier au duc de Praslin du 25 mars 1768.
2. « Si l'argent et les matériaux ne nous manquent pas, écrivait Law au duc de Praslin, cette place sera en état en moins de quatre ans; j'en juge ainsi par l'ardeur avec laquelle notre ingénieur pousse le travail. » Lettre de Law au duc de Praslin, 20 février 1770.
3. *Id.*, lettre du 25 février.
4. Law au duc de Praslin, 28 février 1768.
5. Journal d'un voyage fait aux Indes orientales en 1764, par M. Bruno, introducteur des ambassadeurs près Monsieur, 1764-1772.
6. Pauliat, *Louis XIV et la Compagnie des Indes*.

toire de sa chute, qui ne provient pas exclusivement de nos défaites, resterait à entreprendre. L'ordre est l'âme de toute entreprise financière; l'arbitraire royal qui avait organisé, désorganisa en abusant de ses privilèges et en puisant trop largement et au delà de ses droits dans les coffres de la Compagnie [1]. Quoi qu'il en soit, la première et dernière expédition importante depuis la paix pour l'Inde, la Chine, les îles de France et de Bourbon, fut armée le 15 janvier 1765. De l'état de situation présenté aux actionnaires, il résultait que le capital de la Compagnie était totalement consommé, qu'il ne lui restait que les fonds en circulation, ses immeubles, 17 vaisseaux et 7 frégates en mauvais état au lieu de 30 vaisseaux et 20 frégates qu'elle aurait dû avoir. En juillet fut rendu le compte de l'expédition précédente montant en marchandises à 1,800,000 livres, en piastres à 9,250,000 livres. En janvier 1766, on reconnut un déficit de 10,600,000 livres et les syndics furent autorisés à en faire l'emprunt [2].

Le roi, par le même édit du mois d'août 1764 qui lui faisait acquérir le port de Lorient et les îles de France et de Bourbon, avait abandonné les 11,835 actions et billets d'emprunt qui lui appartenaient; au moyen de quoi tout compte demeurait soldé entre lui et la Compagnie. La rétrocession effective ne se réalisa qu'en 1767. Comme moyen de transition entre le gouvernement du roi et celui de la Compagnie, on promulgua une ordonnance à la date du 20 septembre 1766 qui maintenait à la Compagnie, ou plutôt à ce qui restait de la Compagnie, le droit exclusif de fournir des marchandises d'Europe [3]. En septembre 1769 la Compagnie se voyait enlever son reste de privilège. Le commerce avec la métropole était ouvert à tous les citoyens [4]; en revanche on frappa les denrées des îles de droits de douane à leur entrée en France; ces droits étaient de 3 p. 0/0 de la

1. Mémoire de Goxchen sur la *Compagnie des Indes* pour réfuter le bruit public que les fonds ont été dissipés et gaspillés.

2. Les syndics furent autorisés par l'édit du 9 février 1770 à organiser une loterie de 12,000,000 de livres. Archives coloniales 1763-1771, *Chute et suppression de la Compagnie des Indes*, V. 5.

3. La Compagnie obtint plus tard, en 1770, outre quittance de tout ce qu'elle devait au roi, 1,200,000 livres de rentes au principal de 30,000,000 pour prix de ce qu'elle abandonnait, et qui comprenait ses réclamations sur ses débiteurs, quels qu'ils fussent, des îles de France et de Bourbon, de l'Inde et de Saint-Domingue; le gouvernement royal se chargeait de la liquidation. (Archives coloniales.)

4. « Le Roy ayant accordé la liberté du commerce de l'Inde à tous les négociants, l'intention de S. M. est que tous les bâtiments français venant d'Europe, qui aborderont à Pondichéry ou dans les autres ports de l'Inde appartenant à la France, y soient traités comme ceux de la Compagnie. » A Versailles, le 29 décembre 1769; lettre du duc de Praslin à Law.

valeur[1]. Un bureau des Indes destiné à centraliser les affaires fut créé au ministère de la marine.

Les compagnies privilégiées avaient vécu[2]. Leur décadence avait commencé sur la fin de l'administration de Labourdonnaye. Les directeurs l'accablaient de reproches en comparant la situation désespérée de leurs affaires à la fortune qu'il avait lui-même acquise. « C'est, leur répondit-il, que j'ai fait mes affaires selon mes lumières, et celles de la Compagnie d'après vos instructions. »

IX

Dès 1764 le ministre de la marine avait introduit aux îles de France et de Bourbon les mêmes réformes que nous l'avons vu introduire aux îles Antilles. Une réelle prospérité marqua l'époque du retour de ces îles à l'autorité royale. Jean-Daniel Dumas et le célèbre Poivre furent

1. Les marchandises de l'Inde et de Chine payaient 5 p. 0/0.

2. La suspension du privilège de la Compagnie, la liberté accordée au commerce dans l'Inde, la réunion au domaine royal de toutes les possessions mobilières et immobilières d'une Compagnie autrefois puissante, étaient bien faites pour étonner. Nos agents regrettaient ces mesures et n'épargnaient pas leurs remontrances; les hardiesses de Choiseul trouvaient des censeurs. Le conseil supérieur de Pondichéry et Law (il restait en fonctions et était nommé commissaire du roi pour les Indes, arrêt d'août 1769) adressèrent une pétition au ministre où ils plaidaient la cause des compagnies. « Un corps quelconque qui fait des règles sages, disaient-ils, qui suit invariablement son objet, qui réunit à un crédit bien établi des richesses, des connaissances et de l'autorité, doit probablement l'emporter sur des particuliers, quelque aisés, et dans quelque nombre qu'ils puissent être... La concurrence qui, partout ailleurs, est l'âme du commerce, ne peut-elle pas donner de violentes secousses à celui-ci? » — « Aucun des armements particuliers venus d'Europe n'a réussi. Dans Pondichéry, il n'y a pas une personne en état d'entreprendre un armement. » Lettre de Law, du 10 février 1770. — « Les Anglais craignaient, au contraire, les entreprises des particuliers, et dès que le directeur de la Compagnie anglaise eut appris que le commerce de l'Inde était ouvert à tous les Français, il fit défendre aux commerçants anglais des Indes de fournir ceux de nos nationaux qui se présenteraient, et de ne les aider autrement qu'en ce qui a rapport aux droits des nations. » Lettre de Law à l'abbé Terray, contrôleur général des finances, 13 juin 1770. — « Il est réellement difficile de se faire une idée juste de notre triste position; sans argent, sans moyens assurés de s'en procurer, il sera très difficile de pourvoir à la solde des troupes jusqu'à l'arrivée des premiers fonds. A cette perplexité, se sont joints des maux accidentels. Les comptoirs du Bengale sont désolés depuis six mois par la famine et par la peste. C'est dans des circonstances aussi pénibles, que le roi prend possession de toutes les colonies de l'Inde. » — Nous sommes en juin 1770. Le bruit courait aux Indes d'une rupture prochaine entre la France et l'Angleterre. — « Nous voici à la mi-juin, point de vaisseaux, point d'argent, beaucoup de nouvelles indirectes qui tiennent les esprits dans une assiette singulière. L'un rit, l'autre pleure, il y en a même qui en font autant que le fameux Garrik, cet acteur anglais qui pleure d'un côté pendant qu'on le voit rire de l'autre. » Lettre de Law à l'abbé Terray, juin 1770.

nommés au gouvernement général et à l'intendance des deux îles, et prirent possession de leur commandement en novembre 1767.

Dumas et Poivre[1] ne s'entendirent pas; cette fâcheuse rivalité entre gouverneur et intendant, que l'on peut constater si souvent dans notre histoire coloniale, amena entre ces deux hommes une lutte incessante: ils s'accusèrent réciproquement d'incapacité et de malversation; mais, cette fois, le gouvernement eut la main heureuse en rappelant Dumas. Poivre, débarrassé de son antagoniste, donna à toutes les forces de la colonie la plus heureuse impulsion[2]. Il ranima l'agriculture et introduisit à l'île de France la culture des épices. Les premières tentatives d'acclimatation des arbres aromatiques, dont la culture était monopolisée dans les îles Moluques, dataient de 1750. Malgré la sévérité des lois bataves qui punissaient de mort ceux qui tentaient d'enlever des arbres à épices, Poivre était parvenu, à travers d'immenses difficultés, à se procurer quelques plants de muscadiers et de girofliers qu'il transporta à l'île de France. Mais la Compagnie des Indes ne sut pas apprécier le service important que Poivre voulait

1. Dumas avait été colonel d'infanterie durant les guerres du Canada, où il avait donné des preuves de sa valeur. Poivre était né à Lyon, le 13 août 1719. Il se destinait d'abord à l'état ecclésiastique; mais il eut le poignet droit emporté dans un combat maritime, et renonça à sa vocation primitive. Pris de la passion des voyages, il fit le tour du monde. Il revenait de l'Extrême-Orient quand, dans un combat contre les Anglais, il fut fait prisonnier. Il revint en France en 1748. Il fut nommé intendant général des îles de France et de Bourbon en 1767. Il quitta ces îles dans le mois d'octobre 1771; il mourut en janvier 1786. Il a laissé des *Mémoires*.

2. L'île de France n'était défendue que par quelques batteries côtières et par des forts en bois construits par M. de la Bourdonnais (Journal d'un voyage fait aux Indes orientales en 1764, par M. Bruno, introducteur des ambassadeurs près Monsieur, 1764-1771; vol. 98 de la *Correspondance générale des Indes*. « Jusqu'à mon dernier passage à la fin de 1771 et au commencement de 1772, on ne voyait rien d'utile ni de commode qui n'ait été de M. de la Bourdonnais. » *Id.*

Les forges de M. Armans, à l'île de France, fournissaient à la Compagnie et aux Indes un fer aussi estimé que le fer d'Europe. La paix rétablit ces forges et les vit prospérer. — Lettre de Law à M. Bertin, ministre et secrétaire d'État; vol. 98, f° 89.

« L'île de France manque de tout. Les Anglais, qui en connaissent la valeur mieux que nous, ne la perdent pas de vue, et vous pouvez compter que leurs premiers efforts, leurs coups de surprise tomberont sur elle. Aujourd'hui, elle n'est en aucune façon en état de se défendre. » « Des ouvrages construits les uns sont détruits, les autres inutiles. » *Id.*

« Bourbon. — Cette île est, comme vous savez, ouverte partout, n'ayant aucune fortification, aucun lieu de retraite; les différents quartiers, dont deux, Saint-Denis et Saint-Paul, sont assez considérables, sont répandus le long des côtes de façon à ne pouvoir se soutenir réciproquement. Je suis surpris que les Anglais n'y aient pas fait une descente dans la dernière guerre, quand ce n'eût été que pour brûler les différents quartiers ou les rançonner. Ce n'est point, à ce que je crois, négligence de leur part. Le salut de l'île Bourbon n'est dû qu'à la longue croisière que fut obligée de faire à Rodrigue l'escadre anglaise pour attendre en vain l'amiral Keppel. » F° 100, *id.*

rendre à notre colonie et laissa périr les plantations. Dès qu'il fut nommé intendant, Poivre reprit son projet et sa tentative fut couronnée de succès. Quand Poivre rentra en France en 1773, il laissa nos deux colonies prospères. Pour n'en citer qu'une preuve, elles produisaient, en 1764, 80,000 livres de blé, en 1773, 400,000 livres. En 1764, il y avait 3,000 têtes de bétail, en 1773, 8,000; 2,535,100 livres de café en 1764, en 1773, 4,000.000 de livres. Port-Louis avait augmenté sa population d'un tiers [1]. Poivre avait créé en outre des casernes, des magasins, des hôpitaux, une imprimerie. Bourbon a payé sa dette de reconnaissance en lui élevant une statue dans la capitale de l'île à Saint-Denis, à l'hôtel du gouvernement. Choiseul lui fit obtenir une pension de 12,000 livres.

Bien que le ministre de la marine concentrât surtout son attention sur les Antilles, il n'avait pas négligé nos possessions de l'océan Indien. Ici, comme là-bas, les milices avaient été réorganisées, les ports améliorés et mis en état de défense [2].

A Madagascar, le comte de Mandane, qui avait été chargé par Choiseul d'aller prendre possession du Fort-Dauphin, rêva de faire la conquête de l'île entière [3].

Mandane avait envoyé au duc de Praslin un mémoire où il exposait ses vues et s'engageait à ne quitter l'île que lorsque « l'établissement serait dans sa force et sa splendeur ». — « Le succès de ce projet illustrera votre ministère, réparera nos pertes, assurera notre commerce des Indes et nous mettra en situation de prendre un jour la revanche la plus terrible et la plus complète de nos ennemis. » Mandane partit au commencement de 1768 avec le titre de « commandant pour le roi dans l'île de Madagascar ». Il était allé dans l'Inde avec Lally et voulait appliquer dans la grande île africaine le système de Dupleix : traiter les peuplades de Madagascar non en vaincues, mais en alliées. Il projetait de fonder 6 ou 7 établissements échelonnés sur la côte orientale. Il aurait ensuite choisi parmi les princes malgaches le plus intelligent et le plus ambitieux et l'aurait aidé à étendre son autorité. Débarqué à Fort-Dauphin avec cinquante hommes de troupes qu'il était aller chercher à Bourbon, il ne rencontra aucune opposition. Il se fit octroyer, par les princes voisins, une large concession autour de Fort-Dauphin, et la paya avec de petits présents. « Ce territoire, écri-

1. 30,000 colons au lieu de 10,000.

2. « Nul projet d'offensive à faire tant que Pondichéry ne sera point fortifié, et tant que l'*île de France* ne sera point en sûreté par le nombre de défenseurs qu'elle exige. » Lettre de Dumas au duc de Praslin, 15 juin 1768.

3. Voir le livre intéressant de M. Poujet de Saint-André, *La Colonisation de Madagascar sous Louis XV*. Paris, in-12, 1886.

vait-il au duc de Praslin, coûte au roi un habit rouge galonné en argent faux, un grand chapeau brodé et le reste de l'accoutrement dont le chef du pays a été gratifié. La cession a été faite avec beaucoup de solennité. »

Les chefs du pays « lui voyant un air d'établissement le respectèrent et le recherchèrent ». Un d'entre eux, Dian Mananzac, vint au Fort-Dauphin et devint son allié [1]. De jeunes Malgaches demandaient à être enrôlés dans les troupes de Mandane; ils auraient ainsi joué le rôle que les cipayes jouent dans les Indes. Mais le duc de Praslin a qui Mandane en avait écrit ne lui répondit pas. Il ne lui envoya pas les colons et les marchandises qu'il lui avait promis. D'un autre côté Desroches [2] qui jalousait son entreprenant voisin porta la dernière atteinte à la nouvelle colonie en rappelant sa petite troupe. Mandane était désespéré. « Donnez-moi 300 hommes à mon choix, faites pourvoir à leur subsistance et vous verrez une grande région devenir chrétienne et française. » Les bureaux de la marine restèrent muets. L'insurrection américaine grandissait. Les Indes occidentales plus que les Indes orientales attiraient l'attention du ministre et Mandane quitta Madagascar sans avoir pu réaliser ses projets.

Pendant que le gouvernement négligeait ainsi ces possessions de la mer des Indes, sa sollicitude s'étendait fort loin en Amérique. Les vues du ministre de la marine s'étaient en effet portées jusque sur l'archipel des îles Malouines, et Bougainville avait été chargé d'y fonder une colonie. Ces îles offraient peu de ressources à la colonisation. Bougainville les explora et n'y trouva pour toute végétation que des joncs et des bruyères. Il y établit cependant les quelques familles acadiennes qu'il avait emmenées avec lui, en tout vingt-sept personnes, parmi lesquelles il y avait cinq femmes et trois enfants. Après avoir pris solennellement possession des îles au nom de la France,

1. Mandane tenait un journal fort intéressant de ce qui se passait durant son séjour à Fort-Dauphin. M. Poujet de Saint-André l'a en partie reproduit. Mandane était au mieux avec son allié, comme on peut le juger par le récit suivant daté du 8 octobre. « J'ai couru aujourd'hui un grand danger, Dian Mananzac est venu dîner avec moi; il s'est mis de bonne humeur à l'aide d'un peu de vin et d'eau-de-vie; il a oublié qu'il avait reçu mes excuses au sujet de sa femme, qu'il voulait si généreusement me céder. Il m'a déclaré qu'il était trop mon ami pour ne pas partager son bien avec moi, et qu'ainsi il allait m'envoyer sa femme. Il m'a tenu parole, et j'ai eu d'autant plus de peine à m'en dépêtrer qu'elle est vieille et laide, et que ce changement ne lui déplaisait pas. Enfin, je lui ai fait entendre raison et je l'ai renvoyée. Ces peuples ont cet usage bizarre, qui est d'autant moins prêt à finir que les étrangers acceptent souvent leurs offres. Il n'y a point de nation sur la terre où les femmes et les filles soient de meilleure composition. »

2. Desroches avait succédé à Dumas dans le gouvernement des îles de France et de Bourbon.

Bougainville se rembarqua. Cette petite colonie qui commençait à prospérer fut cédée à l'Espagne en 1767. Le nombre des habitants y était alors de cent cinquante [1].

Certes il aurait mieux valu répondre aux appels désespérés du comte de Mandane et songer plutôt à la grande île africaine qu'à un nouvel établissement dans un archipel insignifiant perdu aux extrémités du monde. Mais Choiseul entendait encourager par là les voyages de nos grands explorateurs. C'est dans un voyage autour du monde fait par Bougainville, de 1766 à 1769, sur la frégate du roi « la Boudeuse » et la flûte « l'Étoile » que celui-ci avait exploré les îles Malouines de concert avec de Merville. A la même époque, Bougainville et de Surville découvraient dans le sud de la Nouvelle-Guinée l'archipel des îles de la *Louisiade* [2], où ils donnaient aux principaux havres les noms de Port-Choiseul et Port-Praslin.

Ces voyages révélaient la hardiesse de nos explorateurs, en même temps que la sollicitude du ministre dont la voix dominait dans les conseils du gouvernement. Cette sollicitude éclairée par des vues nouvelles, guidée par un sûr instinct de l'avenir aurait été jusqu'à prévoir l'établissement de la France en Égypte. S'il faut en croire Talleyrand, qui fut reçu très jeune dans la société de Choiseul, celui-ci lui aurait confié qu'il avait formé le projet de négocier la cession de l'Égypte à la France [3]. Quoi qu'il en soit, à la chute de Choiseul, cette activité se ralentit; mais il se croyait assez fort pour ne plus craindre, selon son expression, « les coups de bâton » avec l'Angleterre, et commençait à la braver. Il venait de nous donner la Corse et avait répondu aux réclamations de lord Rochefort « qu'il ne ferait pas un seul pas dans sa chambre même pour rassurer l'Angleterre là-dessus ». Le moment n'était pas encore venu de tenter le sort des armes; toutefois, à l'époque où Choiseul tomba du pouvoir (24 décembre 1770), nos colonies avaient retrouvé une réelle prospérité. Les services qu'il avait rendus commençaient à porter leurs fruits.

1. Bougainville, *Voyage autour du monde par la frégate du Roi* la Boudeuse *et la flûte* l'Étoile, en 1766, 1767, 1768, 1769. In-12, 1773.

2. *Découvertes des Français en 1768 et en 1769 à la terre des Arsacides,* avec des cartes et plans du port Praslin, de la baie de Choiseul, etc. In-8°, 1771 (anonyme). L'ouvrage est attribué à de Fleurieu.

3. Talleyrand, *Essai sur les avantages à retirer des Colonies nouvelles dans les circonstances présentes;* Mémoire lu à la séance publique de l'Institut le 25 messidor an V.

X

On peut diviser en deux périodes distinctes le temps (1761 à 1770) pendant lequel Choiseul administra nos colonies, ou exerça son action sur elles. Dans la première de ces périodes, de 1761 à 1765, mal renseigné, systématique, il n'essuya que des déboires : dans la seconde, de 1765 à 1770, il s'inspira des nécessités du moment, et, connaissant davantage les intérêts quelquefois divergents de chacune de nos possessions, il sut les doter d'un régime mieux approprié à leurs besoins. Il avait aboli le monopole des compagnies et le monopole individuel; mais il ne pouvait aussi facilement renoncer aux droits qui frappaient les marchandises coloniales à leur importation ; c'était là une tradition et le Trésor épuisé y trouvait son compte. Choiseul sentait cependant le bienfait de la liberté commerciale et s'y acheminait petit à petit. Certes les étrangers étaient toujours exclus; cependant la création des ports francs était encore une atteinte à des doctrines qui voyaient une perte partout où nos rivaux avaient réalisé un gain. « C'est la concurrence, avait dit Montesquieu, qui met un prix juste aux marchandises et qui établit les vrais rapports entre elles. » Cette idée allait faire son chemin. Montesquieu posait ainsi, avant Adam Smith, le grand problème du libre échange que nos économistes, si sévères pour le passé, ne semblent cependant pas avoir encore résolu. On ne pouvait demander à l'époque de Choiseul d'en trouver la solution. Il faut reconnaître toutefois que la lutte était engagée et que le gouvernement penchait vers le système de la liberté d'exportation, favorable au consommateur autant qu'au producteur.

Les droits d'entrée qui étaient en 1766 de 6 p. 0/0 sur les marchandises de l'Inde furent réduits à 3 p. 0/0 en 1770. Les marchandises d'Europe n'étaient soumises à aucun droit. Une ordonnance de la même année établit la liberté générale du commerce. Cependant cette liberté subit une restriction deux ans plus tard par la défense qui fut faite d'embarquer les blés sur les navires marchands.

Les débuts de l'administration royale dans les îles de France et de Bourbon avaient été signalés par un acte important. Une ordonnance royale de décembre 1767 appliquait à la colonie les dispositions du *Code noir;* Choiseul y ajouta quelques prescriptions nouvelles. Ainsi le concubinage avec les esclaves fut défendu sous peine de 300 livres d'amende. On interdit aux esclaves de jouer de l'argent. On fixa à deux livres de grains par jour la ration que leur devaient leurs maîtres; ceux-ci furent obligés de nourrir les vieillards et les infirmes, etc.

Des postes aux lettres avaient été organisées dans toutes nos colonies sur des bases plus larges que celles déjà créées et de manière à desservir toutes les paroisses. Enfin, sur le vœu exprimé par plusieurs chambres d'agriculture qui demandaient un privilège pour un imprimeur, des journaux et gazettes purent paraître dans nos principales colonies : à Saint-Domingue, à la Martinique, à Bourbon.

Nos ports étaient partout agrandis, relevés, fortifiés, les milices rétablies. Choiseul n'ignorait pas, d'ailleurs, que pour défendre les colonies, une escadre solide est encore la meilleure forteresse. L'histoire lui avait appris que nos premiers colons, abrités par de simples palissades, par quelques murailles élevées sur les côtes, mais protégés par la marine de Louis XIV, avaient pu non seulement repousser l'Anglais, mais encore l'entamer chez lui. Aussi avait-il ramené partout l'activité dans nos chantiers de construction. Voici ce que Choiseul écrivait au roi en 1765 : « Vous aviez, Sire, au commencement de 1763, 44 vaisseaux de ligne tant bons que mauvais et 10 frégates. Vous avez à présent 63 vaisseaux de ligne et 31 frégates. J'ai presque doublé les forces de Votre Majesté, à la différence que l'été prochain ces 63 vaisseaux seront tous en état d'aller à la mer et en état de tous points, au lieu que quand j'en ai pris le soin ils étaient dans un désordre affreux. »

Choiseul fit réparer les ouvrages de Toulon, dépensa neuf millions dans le port de Brest. Enfin il réorganisa l'artillerie. Il joignit l'artillerie de mer à celle de terre, en forma des brigades. Dix mille artilleurs s'exerçaient au tir une fois par semaine; on les vit à l'œuvre en 1778. Les troupes royales trouvèrent dans les milices un appui sérieux; c'est grâce aux milices réorganisées dans toutes nos colonies que le marquis de Bouillé prit la Dominique (8 septembre 1778), que d'Estaing prit Saint-Vincent et la Grenade, que l'amiral de Grasse s'empara de Saint-Christophe, ce berceau de la civilisation française aux Antilles, etc. Enfin le pavillon français dut aux milices des îles de France et de Bourbon de reparaître avec gloire aux Indes orientales sous la conduite de l'héroïque bailli de Suffren.

Choiseul avait préparé ce retour de fortune. Ambitieux du bien public, il avait le feu sacré. Il dirigeait tout; mais il dirigeait quelquefois de loin et de haut et il eut souvent le tort de ne point s'arrêter assez aux détails. Il était obligé, pour l'exécution de ses projets, de s'en remettre à des agents de second ordre qu'il ne sut pas toujours choisir : de là viennent ses insuccès du début. En outre, au lieu de procéder avec cette lenteur et cette timidité qu'on a reprochée à Colbert et qui n'étaient, chez ce grand esprit, que les signes de la sagesse et de la prudence, Choiseul semble au contraire trop impatient des

résultats. Cette vivacité lui a été reprochée comme de la frivolité; il prêta d'autant plus à cette critique que la tournure de son esprit le portait à mêler la gaieté aux affaires les plus sérieuses. Mais s'il fut sujet à quelque illusion, on s'est grandement trompé quand on a fait de lui un brouillon. Il fut au contraire un grand débrouilleur, si on me permet l'expression, et se tira avec honneur d'une situation très difficile, grâce à sa ténacité, à sa confiance en lui-même et dans les forces de la France. Ses insuccès peuvent trouver grâce quand on songe à l'énorme responsabilité qu'il encourut : il eut dans les mains les affaires étrangères, la guerre, la marine, les colonies, et on est obligé de convenir qu'il était homme à conduire les grandes affaires. Mais les services qu'il avait rendus ne se manifestèrent qu'à la fin de son ministère. La guerre d'Amérique devait les révéler tout à fait.

Grâce aux efforts de Choiseul, à la période d'affaissement et de revers que nous venions de traverser succéda une ère de relèvement et de succès. La monarchie lui est redevable du rayon de gloire qui éclaira ses derniers jours; la France lui doit d'être entrée vaillante et rajeunie dans l'ordre de ses destinées nouvelles.

D'Aubigny,
Membre du Groupe d'histoire
et de diplomatie.

LE

BUDGET DES GRANDES ROUTES

EN FRANCE.

I

Les routes sous l'ancien régime.

La France ne possédait à la fin du XVIIIe siècle qu'un petit nombre de routes principales, dites routes royales, dont la longueur atteignait à peine 40,000 kilomètres. Si important qu'il puisse paraître au premier abord, ce réseau était en réalité fort insuffisant. Un simple rapprochement peut servir à le montrer. Nous avons aujourd'hui à notre disposition, sans compter les chemins vicinaux de toutes catégories, 37,000 kilomètres de routes nationales et 40,000 kilomètres de routes départementales. La longueur des voies qui eussent mérité dans l'ancien régime le nom de routes royales a donc augmenté de près de 100 p. 0/0 en moins d'un siècle. Personne ne songe cependant à regretter l'extension du réseau actuel de nos voies de communication par terre, et à le considérer comme exagéré. Il répond simplement aux besoins du commerce et aux nécessités des échanges locaux d'une façon plus économique et plus parfaite qu'autrefois. Son insuffisance avant 1789 était une entrave apportée au développement de la richesse publique, puisque des frais de transport trop élevés venaient accroître le prix des marchandises et en diminuer par cela même la consommation.

Dans la plus grande partie de la France, la direction des travaux relatifs aux routes était cependant confiée à un personnel spécial, au corps des ingénieurs des ponts et chaussées, dont on ne saurait mettre en doute le zèle et le talent. Mais la question financière avait, en cette matière comme en beaucoup d'autres, une importance capitale. L'insuffisance, l'irrégularité, la nature même des ressources appliquées à l'entretien des grandes routes ou à leur construction, expliquaient leur mauvais état aussi bien que le défaut de leur étendue.

On en trouve la preuve dans ce fait que les voies de communication par terre n'étaient nulle part plus nombreuses et plus belles que dans les provinces comme le Languedoc où les ressources affectées aux travaux de voirie se trouvaient abondantes, régulières, et où la substitution d'une taxe en argent à la corvée rendait en même temps plus légère que dans le reste de la France la charge imposée aux contribuables.

Ce que nous venons de dire du Languedoc s'appliquait du reste aux pays d'États en général, et des différences essentielles les distinguaient à ce point de vue des pays d'élections.

Dans les premiers, c'est-à-dire dans la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne et la Provence, un impôt spécial perçu en argent servait à couvrir les dépenses de voirie. On n'avait recours à la corvée qu'à titre exceptionnel, en vue de travaux extraordinaires. C'est ainsi que M. de Carné, dans ses études sur les États de Bretagne, nous apprend qu'en 1754, le duc d'Aiguillon, alors gouverneur de la province, ayant arrêté avec l'assentiment des États le plan d'un vaste réseau de routes à ouvrir, demanda et obtint que la corvée fût employée. « Toutefois, ajoute l'auteur, les obligations des corvéables furent « minutieusement déterminées d'après la cote au rôle de la capita- « tion, et cette charge trouva une prompte compensation dans la « plus-value de tous les produits agricoles. »

On peut donc affirmer qu'à la fin du XVIIIe siècle la corvée avait cessé d'exister dans ces provinces. Aussi est-ce avec un sentiment de fierté bien légitime qu'un député aux États du Languedoc comparait en ces termes l'administration de sa province à celle des pays d'élections : « Si l'on voulait mettre en balance le montant des impôts « de chaque généralité et ce que la caisse des ponts et chaussées leur « fournit, si on ajoutait le prix des corvées qui pour n'être pas sol- « dées en argent n'en sont pas moins une dépense réelle, et celui « des terrains qui payés en Languedoc *sont ailleurs gratuitement* « *enlevés aux propriétaires*, enfin si l'on voulait réfléchir que, dans « la plupart des généralités, les communications se bornent aux « routes de poste tandis que les chemins intérieurs sont impratica- « bles, les États osent croire que la préférence sera pour leur admi- « nistration. »

Les quatre grands pays d'États n'étaient pas au reste les seules parties de la France où la corvée eût été remplacée par une taxe en argent. L'Alsace s'imposait elle-même pour exécuter les ouvrages relatifs aux routes et aux ponts. La même observation s'applique encore au comté de Mâcon, à la Bresse, au Bugey, au Valromey et aux Dombes, pays qui, incorporés dans le gouvernement de Bour-

gogne, conservaient toutefois le privilège de choisir et de répartir les impôts nécessaires pour faire face aux dépenses d'utilité locale. Ce qu'il est important de signaler, c'est que les assemblées particulières qui avaient obtenu ou conservé la faculté de lever elles-mêmes les impôts, et d'assurer à leur gré l'entretien des voies de communication, s'étaient hâtées d'abolir la corvée, ou d'en atténuer tout au moins dans une large mesure les inconvénients.

La transformation ou la suppression de la corvée répondait, on peut le dire, à un vœu général, et, s'il en fallait une preuve nouvelle, nous la trouverions dans l'abolition immédiate de cet impôt par toutes les provinces qui furent successivement dotées d'assemblées représentatives, depuis 1778 jusqu'à 1787.

En franchissant maintenant les limites des pays d'États pour parcourir les pays d'élections nous nous trouvons en présence d'un situation toute différente. A part quelques allocations d'importance médiocre prélevées sur les fonds généraux du Trésor et affectées plus particulièrement aux ponts et autres ouvrages d'art, les ressources principales et régulières du budget des routes étaient demandées à cet impôt vexatoire autant qu'injuste, qui s'appelait la *corvée*.

C'est une satisfaction pour nous de pouvoir constater que cet impôt n'est pas d'origine française. Appliquée en Allemagne longtemps avant de l'être en France, la *corvée royale*, comme on l'appelait au XVIIIe siècle, fut tout d'abord introduite par le duc de Lorraine dans ses États, et franchit bientôt cette frontière pour s'établir en Alsace à l'époque de la Régence. Le directeur général des ponts et chaussées l'appliqua pour la première fois dans la généralité de Metz en 1727, puis en Champagne vers 1729. Ce fut l'ingénieur Orry, devenu contrôleur des finances, qui la répandit par la suite dans tout le royaume et la réglementa.

Aucun impôt n'a été plus impopulaire et plus détesté. Justement attaquée par la plupart des administrateurs et des hommes d'État, la corvée ne fut pas moins énergiquement condamnée par les économistes, comme une source inépuisable de vexations et d'abus. Le marquis de Mirabeau disait qu'elle constituait « le plus tyrannique des établissements et la plus cruelle des servitudes ».

Au point de vue financier, elle présentait deux caractères importants : 1° la personnalité; 2° la spécialité.

La corvée était *personnelle*, et c'est à ce caractère qu'elle doit pour une large part sa triste réputation. L'impôt personnel se prête en effet mieux qu'aucun autre aux injustices les plus manifestes et aux exemptions les moins justifiées. Ce caractère antidémocratique était bien attesté par l'opposition des classes privilégiées à toute modification de cette charge, et en particulier à sa transformation en une taxe

réelle, c'est-à-dire portant sur tous les biens sans distinguer la qualité des propriétaires. La lutte contre la suppression ou la transformation de la corvée n'est à ce titre qu'un épisode de la grande bataille qui s'engagea dans la seconde moitié du XVIIIe siècle entre les partisans et les adversaires de la réalité des impôts.

La corvée consistant dans l'obligation imposée aux habitants *taillables* d'une paroisse de coopérer à l'entretien et à la construction des chemins, présentait au plus haut degré, par sa nature même un caractère très net de *spécialité*. L'impossibilité de transporter à de grandes distances les ouvriers d'une circonscription, ou les matériaux que ceux-ci devaient fournir, était en effet évidente. Il semblerait donc certain que les ressources affectées aux routes se trouvaient bien utilisées là où elles avaient été demandées, et employées à des travaux qui intéressaient directement les contribuables. Mais dans la pratique, de graves abus s'étaient produits, et l'on reprochait avec raison à l'administration royale d'avoir précisément violé le principe de la spécialité des ressources dont elle pouvait disposer. « L'obligation de la corvée, dit M. Stourm [1], n'a rien d'exorbitant lorsqu'elle demeure restreinte, comme pour les prestations actuelles, aux travaux locaux, effectués sur le territoire même de la commune. Mais les anciens corvéables s'absentaient pendant plus d'une semaine de leur domicile, emmenant avec eux leurs instruments et leurs attelages, à trois ou quatre lieues, et souvent au delà; toutes leurs occupations habituelles se trouvaient arrêtées, beaucoup d'argent et de temps étaient perdus dans ces longs déplacements. Les récoltes en souffraient plus que la voirie n'en pouvait profiter. »

Il faut ajouter, pour être juste, que la corvée a contribué dans une large mesure à la création de ces belles voies si larges et si droites que le XVIIIe siècle nous a léguées. « Cette contribution, dit M. Vignon, dans ses *Études historiques sur les routes*, dota la France du réseau primitif et fondamental de ses voies de communication intérieure. On ne saurait nier que c'est à son application qu'est due l'amélioration si rapide de nos voies de terre au XVIIIe siècle. Mais on n'obtint ce résultat qu'au prix de sacrifices excessifs et *de souffrances uniquement imposées à la classe laborieuse des campagnes, à l'exclusion et au profit principal des classes privilégiées.* »

La corvée donnait lieu à trop d'abus et provoquait trop de plaintes pour qu'on n'eût pas cherché, suivant l'exemple donné par les pays d'États, à la modifier ou à la remplacer. En 1758, M. de Fontette, intendant de la généralité de Rouen, proposa le premier, dit-on, le

1. *Les Finances de l'ancien régime*, t. I, p. 221.

rachat en argent, et fit exécuter son plan dans la province malgré l'opposition avouée du gouvernement lui-même. On sait que Turgot, dans la généralité de Limoges, n'hésita pas, lui aussi, vers 1762, à supprimer la corvée et à la remplacer par une contribution en argent. C'est à lui et à Trudaine, son collaborateur et son ami, qu'était réservé l'honneur de faire abolir dans la France entière cet impôt détesté. La correspondance heureusement conservée de ces deux hommes de bien nous retrace l'histoire émouvante de la lutte opiniâtre qu'ils eurent à soutenir contre les préjugés, les intérêts personnels, et l'opposition égoïste du parlement de Paris. L'édit de 1776 consacra leur victoire, en supprimant la corvée dans la France entière et en la remplaçant par une imposition spéciale frappant sur tous les propriétaires fonciers *sans distinction de classe.*

Cette contribution nouvelle présentait un des caractères de la corvée, caractère important que nous avons signalé plus haut, et qui distingue toutes les taxes consacrées à l'entretien des routes, jusqu'en 1811; nous voulons parler de la *spécialité.* La corvée établie en vue de la construction et de l'entretien des routes ne pouvait être employée à un autre usage. L'imposition créée par l'édit de 1776 conserva ce caractère.

C'était à cette époque une garantie demandée et appréciée. On voulait éviter tout soupçon sur la véritable destination des deniers perçus, et l'affectation spéciale d'un impôt à un usage déterminé était considérée comme une concession faite à l'opinion publique. Les soupçons de malversation et de distraction, nous dirions, aujourd'hui, les craintes de virements, avaient été habilement exploités par les adversaires intéressés des projets de Turgot. « Ce que l'on craint, écrivait Trudaine à ce dernier, c'est que le roi pourra abuser de l'édit pour faire rentrer dans son trésor et destiner à d'autres ouvrages les fonds des chemins. Le Parlement exploite cette crainte. »

L'édit de 1776 fut rédigé de façon à éviter toute équivoque à cet égard. Le principe de la spécialité se trouve nettement posé et consacré. « Nous prendrons, au reste, disait le roi, toutes les mesures qui dépendront de nous pour que les fonds provenant de la contribution établie pour la confection des grandes routes ne puissent être détournés à d'autres usages. Dans cet esprit, nous n'avons pas voulu que cette imposition pût jamais être regardée comme une imposition ordinaire et fixe pour la quotité, *ni qu'elle pût être versée en notre Trésor royal. Notre intention est que la totalité des fonds provenant de la généralité y soient employés.* »

On sait quel fut le sort de l'édit de 1776. Enregistré sur l'ordre formel de Louis XVI et dans un lit de justice, il ne tarda pas à être

rapporté. M. de Clugny, successeur de Turgot, revint aux anciens usages, c'est-à-dire aux anciens abus. Malgré les plaintes et les protestations générales, malgré les remontrances du parlement de Bordeaux, la corvée fut rétablie et subsista avec quelques améliorations de détail jusqu'en 1786.

A cette époque un arrêt qui porte la date du 6 novembre en autorisa la conversion ou le rachat. Nous transcrivons ci-dessous les dispositions principales de cet arrêt :

2. — A partir du 1er janvier 1787, tous les travaux des grandes routes seront exécutés dans tout le royaume pendant les années 1787, 1788, 1789, au moyen d'une contribution en argent représentative de la corvée.

3. — Ladite contribution sera réglée en raison des ouvrages reconnus nécessaires sans pouvoir dépasser 1/6 de la taille avec ses accessoires, et de la capitation roturière dans les pays de taille réelle.

14. — *Il sera permis aux communautés qui auront reconnu que la contribution en argent leur est moins favorable, d'adresser à l'intendant leurs représentations à cet égard.* L'ensemble de ces projets sera présenté au roi.

15. — Les deniers provenant de la contribution seront levés par le collecteur sans que leur destination puisse jamais être confondue sous aucun prétexte avec celle des autres deniers.

18. — Les travaux seront donnés à l'adjudication.

La corvée était définitivement et solennellement abolie. C'est le fait saillant sur lequel on doit avant tout insister. La Révolution a consacré cette abolition, mais il n'est pas permis d'oublier que, trois ans avant la convocation des États généraux, Louis XVI prit l'initiative de cette mesure.

La législation nouvelle nous paraît également poser un principe qui présente, dans l'histoire du budget des voies de communication, un intérêt particulier. En permettant aux communautés qui auraient reconnu que la contribution en argent était moins favorable à leurs intérêts « d'adresser à l'intendant leurs représentations », Louis XVI laissait évidemment entendre que les contribuables pourraient être autorisés s'ils le demandaient à *s'acquitter en nature.* Il y a là quelque chose d'analogue au système de la loi de 1824.

Après avoir décerné aux mesures bienfaisantes et sages de Louis XVI les éloges qu'elles méritent, il est permis toutefois de se demander si les modifications introduites dans la législation par l'arrêt de 1786 ne laissaient pas subsister encore des injustices et des privilèges.

L'imposition représentative de la corvée était une surcharge ajou-

tée à d'autres impôts déjà existants; elle constituait, comme nous dirions aujourd'hui, des centimes additionnels aux contributions directes. Or, quelles étaient les impositions ainsi surchargées? C'était *la taille et ses accessoires, la capitation roturière*, impôts inégalement répartis et dont les classes privilégiées ne supportaient qu'une faible portion. Nous trouvons donc, ici encore, une application de ce principe qu'on pourrait signaler partout sous l'ancien régime. « L'impôt frappe, suivant l'expression de M. de Tocqueville, non pas celui qui est le plus capable de l'acquitter, mais celui qui est le moins capable de s'y soustraire. »

L'édit de 1776 avait rattaché la taxe représentative de la corvée aux vingtièmes et la répartissait par conséquent entre *tous les propriétaires* sans distinction de classes, en principe tout au moins. Pour ménager des susceptibilités égoïstes, l'arrêt de 1786 rattachait la contribution nouvelle à la *taille*, et l'imposait en conséquence aux plus chargés. C'était là, il faut l'avouer, une concession regrettable aux préjugés de caste, une dérogation formelle aux principes de la justice distributive en matière d'impôts. Aussi ne sommes-nous pas étonnés de lire dans les procès-verbaux de l'assemblée provinciale de Champagne cette protestation un peu brutale : « Aujourd'hui les routes dégradées par le poids d'un commerce actif, par les courses multipliées des riches, ne sont réparées qu'avec la contribution des pauvres. »

Louis XVI avait encore négligé de résoudre une question d'un haut intérêt, celle de savoir à qui incomberait le soin de lever la taxe, et d'en contrôler l'emploi; serait-ce à l'administration royale? serait-ce à des assemblées locales, mieux placées, à coup sûr, pour prévoir et signaler les besoins? Les résolutions prises par l'assemblée des notables, en 1787, permirent heureusement de compléter sur ce point les mesures précédentes. En même temps que l'on créait en France un système complet et uniforme d'assemblées représentatives subordonnées les unes aux autres, on leur confiait la gestion et l'étude des intérêts locaux. Il était donc naturel de s'en remettre à elles du soin de veiller à la construction et à l'entretien des routes intéressant la circonscription. Ce fut cette opinion qui prévalut dans les conseils du roi. Une déclaration du 2 juin 1787 chargea les assemblées provinciales, à partir du 1er janvier 1788, « de tout ce qui concernait ladite contribution représentative de la corvée, ainsi que de la confection et de l'entretien des grandes routes ».

Les ressources prévues furent les mêmes qu'en 1786. Quelles étaient ces ressources à la veille de la Révolution? c'est ce qu'il est intéressant d'indiquer pour pouvoir apprécier par la suite dans quelle mesure

elles ont varié. On peut se faire une idée suffisamment exacte de leur importance en étudiant dans ses grandes lignes le budget des routes pour la campagne de 1788.

Les fonds provenant des impositions générales et particulières s'élevaient en bloc à la somme de 5,598,257 livres. Sur ce total une somme de 3.669,501 livres composait le fonds ordinaire des ponts et chaussées. C'est par un prélèvement sur ces ressources qu'étaient exécutés les ouvrages d'art et ce qu'on appellerait aujourd'hui les travaux de deuxième catégorie ou de grosses réparations. Le Trésor royal ajoutait 1,000,000 livres, année commune, pour les chemins de la généralité de Paris réservés à l'administration des ponts et chaussées. Il suppléait en outre, pour une somme de 4 à 500,000 livres, à l'insuffisance des fonds d'imposition affectés aux travaux extraordinaires dans diverses provinces : soit 410,000 livres pour 1788. A ces ressources il convient d'ajouter 203,352 livres provenant d'impôts particuliers qui entraient dans les comptes du Trésor aux recettes comme aux dépenses, et étaient prélevés, savoir : 102,352 livres dans le Hainaut; 71,000 livres dans le Roussillon; 30,000 livres dans le Dauphiné. D'autre part 315,404 livres provenaient d'impositions qui ne figuraient ni comme recettes ni comme dépenses dans les états du roi et s'employaient annuellement dans les généralités sur lesquelles on les avait imposées. Si l'on ajoute à 5,598,257 livres la valeur représentative de la corvée qu'on peut estimer à 13 millions, et les dépenses dans les pays d'États, l'Alsace et la Corse, montant à 7 millions environ, on peut évaluer à 25,600,000 livres les sommes consacrées annuellement aux routes et aux ponts dans les dernières années du règne de Louis XVI [1].

Nous connaissons maintenant, dans ses traits principaux tout au moins, le budget des grandes routes sous l'ancien régime, la nature et l'étendue des ressources qui leur étaient consacrées. Nous savons aussi que d'importantes réformes avaient été introduites dans cette branche de l'administration.

1° La corvée avait disparu; c'était un fait accompli, nous l'avons vu, trois ans avant la Révolution. 2° Une taxe représentative avait été substituée à l'odieux impôt tant décrié et tant maudit. 3° Des assemblées locales, composées des représentants élus des provinces, étaient chargées de tout ce qui concernait les impositions substituées à la corvée, de l'entretien des routes et de leur construction.

Des progrès considérables dans le sens de la justice et du respect

1. Les chiffres qui précèdent ont été puisés dans l'ouvrage bien connu de M. Nicolas, ingénieur des ponts et chaussées : *Documents sur les routes et les ponts*. — Imp. N^le^, 1874.

de l'initiative des pouvoirs locaux étaient accomplis; il serait puéril de le nier et injuste de ne pas le mettre en lumière. L'arrêt de 1786, en remplaçant la corvée royale par une taxe en argent, et l'édit de 1787, en confiant l'entretien des routes en même temps que la levée de cette imposition à des assemblées locales, ne faisaient qu'étendre et consacrer les réformes introduites depuis longtemps dans les pays d'États. Ces précédents historiques expliquent l'origine et le caractère de la législation nouvelle, sans en diminuer du reste le mérite et la portée.

Si excellentes que fussent cependant les intentions du roi, nous avons vu qu'il restait des privilèges à détruire, des améliorations à apporter dans la répartition des charges. L'impôt des routes pesait encore d'un poids plus lourd sur les taillables que sur les privilégiés. Cette inégalité choquante ne pouvait disparaître tant que subsistait en France un ordre social et politique fondé précisément sur l'inégalité, et assurant aux deux premières classes de la société une prééminence qu'elles considéraient comme un droit. Lorsqu'il avait refusé en 1776 d'enregistrer l'arrêt portant suppression de la corvée, le parlement de Paris n'avait-il pas dit : « Quels ne sont pas les dangers d'un projet produit par un système *inadmissible d'égalité, dont le premier effet est de confondre tous les ordres de l'État en leur imposant le joug uniforme de l'impôt!* » Toute réforme dans la répartition des taxes devenait donc une question politique. Pour faire accepter et subir le principe de l'égalité devant l'impôt, il a fallu une révolution.

Au point de vue administratif, il était d'ailleurs à prévoir que des difficultés considérables dans l'exécution des réformes générales allaient nécessairement surgir.

En donnant un pouvoir administratif et des attributions d'ordre financier à des assemblées locales constituées dans toute la France avec un remarquable caractère d'unité, Louis XVI opéra une véritable révolution administrative. Là où l'intendant avait seul agi jusque-là, on établissait à ses côtés un pouvoir collectif, irresponsable, sans que les droits ou les attributions de ces deux autorités fussent assez nettement limités et définis. Des conflits devaient donc se produire. Ils étaient inévitables. Les premières délibérations des assemblées provinciales portent la trace de ces préoccupations et témoignent de l'ignorance des représentants relativement à leurs attributions et à leur compétence. On cherchait toujours et souvent en vain les limites qui séparaient ces deux pouvoirs rivaux, celui de l'assemblée et celui de l'intendant. Personne ne songea cependant à combattre le principe même au nom duquel les assemblées provinciales avaient été créées,

ou à discuter leurs droits en matière administrative et financière. La pensée sincèrement libérale qui avait inspiré Louis XVI trouva plus de partisans que d'adversaires.

II

Période révolutionnaire.

Nous avons à signaler, pendant les premiers mois qui suivirent la convocation des États généraux, deux textes importants.

Le premier est la déclaration des intentions du roi, datée du 23 juin 1789, et confirmant en ces termes l'abolition de la corvée : « Sa Majesté veut que l'usage de la corvée pour la confection et l'entretien des routes soit entièrement et pour toujours aboli dans son royaume. »

Le second texte est le décret du 22 décembre 1789 qui confia aux départements nouvellement créés le soin et la charge de l'entretien des routes. Ce n'était pas là une innovation; l'arrêt du 2 juin 1787 avait donné déjà aux assemblées provinciales les mêmes attributions financières et administratives. La Constituante modifia l'étendue et le nombre des circonscriptions, mais l'existence et les fonctions des assemblées locales furent simplement maintenues et consacrées.

Si toutefois le principe même de la représentation des intérêts de la province ou du département se trouvait respecté par la législation nouvelle, une grande perturbation n'en était pas moins jetée dans la marche des services. L'agitation violente à laquelle la nation tout entière semblait alors en proie, rendait d'ailleurs l'action des pouvoirs locaux et surtout celle du pouvoir central, aussi impuissante qu'inefficace. Dès le mois de juillet 1789 les intendants n'existent plus que de nom; leur autorité est nulle: les assemblées provinciales sont impuissantes à rétablir l'ordre et à s'occuper des travaux publics. Qui pourrait même y songer, au milieu des émeutes, des troubles et des violences sans cesse renouvelés? Les directoires de départements n'obtiennent ni plus d'autorité ni plus d'obéissance. L'administration profondément troublée dans ses rouages, entravée dans son action, a besoin de se constituer entièrement. A partir du mois de janvier 1790, les intendants, les provinces, les assemblées d'ancienne et de fraîche date ont disparu; les impositions particulières ne sont pas levées. Non seulement la corvée n'existe plus, mais encore les contributions représentatives cessent d'être perçues.

Au milieu du trouble général les routes sont abandonnées. Leur nécessité n'était pas de celles qu'on pouvait cependant discuter, et

leur dégradation aussi prompte qu'inévitable créait au commerce une situation déplorable, dont tout le monde devait être appelé à ressentir les effets. De bonnes routes étaient en particulier indispensables pour assurer l'approvisionnement des marchés, grave question qui avait toujours préoccupé le gouvernement royal et qui s'imposait encore à l'attention de la Constituante.

Le 30 mai 1790 un décret accorda 30,000 livres à chaque département pour être employées sur les routes; le 16 décembre de la même année, 15 millions sont votés pour procurer du travail aux ouvriers, et la majeure partie doit en être dépensée sur les grandes routes pendant l'année 1791. Ces ressources étaient insuffisantes et surtout mal réparties. Les routes doivent être réparées ou entretenues d'une façon continue si l'on veut assurer à la fois une bonne viabilité et une réduction dans les dépenses. Ces deux conditions n'étaient pas réalisées par des allocations trop faibles et sans fixité dans leurs dates.

La nécessité où se trouvait l'Assemblée constituante de venir en aide aux départements par des crédits spéciaux, prouve seulement l'insuffisance des ressources votées par les assemblées locales, et l'impuissance du pouvoir central.

Il nous reste à signaler encore pour être complet deux textes intéressants. C'est en premier lieu la loi du 31 décembre 1790 qui réorganisa le corps des ponts et chaussées, puis l'instruction adressée par le roi aux directoires de départements (17 avril 1791). Ce dernier document indique les fonctions et attributions des ingénieurs de l'État en même temps qu'il fixe la répartition des fonds destinés aux travaux de voirie. « Ces fonds, disait le roi, peuvent se diviser en deux classes : les uns, et ce seront les plus considérables, seront destinés aux dépenses qui devront être à la charge des départements, telles que l'universalité des travaux des routes qui s'exécutaient ci-devant au moyen de la corvée ou d'une prestation représentative et même la plupart des ouvrages d'art en dépendant. Les autres ouvrages qui devront être exécutés aux frais de l'État et sur les fonds du Trésor public sont ceux qui par leur importance ou leur nature semblent en quelque sorte appartenir à tout le royaume, tels que les ponts qui se trouvent faire partie de ces communications majeures qui traversent la France dans toute son étendue. Au surplus, chaque législature désignera ceux de ces travaux qui, pendant sa durée, devront être mis à la charge de l'État. Elle déterminera la quotité des fonds à appliquer chaque année. » La même instruction prescrivait en outre aux ingénieurs la production d'un certain nombre de rapports sur les besoins de leur service, et sur les réparations ou con-

structions dont la dépense devait être soldée au moyen du crédit de 15 millions voté en 1790 pour être employé en 1791. Nous avons vu que ces ressources extraordinaires étaient malheureusement insuffisantes.

En présence des déficits du Trésor, il était évidemment utile de chercher à se procurer des ressources au moyen d'une taxe spéciale, frappant seulement les personnes intéressées au bon entretien des routes par l'usage constant qu'elles en faisaient. Déjà en 1784 un article de l'*Encyclopédie* avait indiqué cette méthode, usitée en Angleterre, en Bavière, etc., et en avait signalé les avantages. En 1790, dans un long mémoire sur les routes commerciales du royaume, un écrivain peu connu nommé Mahuel proposait à la Constituante d'adopter une taxe de un denier par lieue, perçue au moyen de barrières et destinée à l'entretien des routes. La taxe devait s'accroître avec la charge suivant un tarif progressif, de façon à empêcher les voitures trop chargées de circuler sur les chemins et de les dégrader. L'auteur insistait avec force sur les avantages d'un pareil système qui permettrait de frapper seulement les personnes faisant usage des routes, et assurerait l'entretien des grandes voies sans sacrifices de la part du Trésor.

Ces projets ne furent jamais discutés à la tribune de l'Assemblée; et si nous croyons devoir y faire allusion dès à présent, c'est qu'ils constituent des précédents historiques qui expliquent les discussions et les lois postérieures.

Nous venons de résumer l'œuvre administrative et financière de la Constituante au point de vue des grandes routes.

Il faut distinguer dans cette législation la théorie de son application. Au point de vue théorique, la Constituante sut conserver et consacrer toutes les améliorations dues au gouvernement précédent. Elle eut en outre le mérite de donner à son œuvre un remarquable caractère d'unité. Au point de vue de l'application, nous avons signalé déjà des difficultés et des lacunes. Les difficultés résultent des agitations violentes qui signalent la chute de l'ancien régime, de l'impuissance des directoires, autorité collective et irresponsable qu'un lien assez étroit ne rattache plus au pouvoir central.

Les conséquences du désordre financier général, de l'insuffisance ou de l'absence des ressources que les départements auraient dû appliquer aux routes, ne tardent pas à se faire sentir, et les allocations de crédits spéciaux auxquelles l'Assemblée nationale est obligée d'avoir recours, sont une preuve du mauvais fonctionnement des institutions établies.

A cette époque encore, la question financière restait une question politique.

Depuis 1791 jusqu'à l'an V, époque à laquelle une loi créa, comme nous le verrons, des ressources spéciales pour les routes, aucun texte ne règle d'une façon permanente la situation de nos grandes voies de communication par terre; aucun chiffre précis n'est indiqué pour leur entretien annuel. Nous ne trouvons que des décrets votés à des dates variables, aux époques où la dégradation des routes devenait telle que les plaintes s'élevaient de toutes parts.

Ainsi, le 22 mai 1792, un crédit de 1,200,000 livres est alloué aux départements, chargés, comme nous l'avons dit, de pourvoir à l'entretien des routes; mais cette somme ne constituait qu'une avance dont le remboursement était stipulé. Le 22 février 1793 l'Assemblée vote encore 10 millions (exactement 10,301,598 livres), pour venir en aide aux départements, et servir aux réparations urgentes que l'état des routes exigeait. Le législateur marque même son irrésolution et son embarras, en demandant par ce même décret au Comité des finances un rapport destiné à indiquer sur quels fonds on prendrait désormais les frais de construction et d'entretien des grands chemins.

Un nouveau décret des 16 et 20 frimaire an II, rompant avec les habitudes prises jusque-là, met les travaux des routes à la charge du Trésor jusqu'à concurrence du 25 millions par an. Cette législation nouvelle qui était en opposition manifeste avec les principes posés par le décret de la Constituante du 22 décembre 1789 n'avait du reste qu'un caractère transitoire. L'intention du législateur était de remettre les routes en bon état d'entretien et de réparation aux administrations de départements [1].

Ce décret ne reçut pas d'exécution, et les routes restèrent dans un état moins satisfaisant que jamais.

On songe alors de nouveau à l'établissement d'une taxe d'entretien perçue au moyen de barrières et proportionnelle à la distance parcourue en même temps qu'au poids des voitures. De nombreux mémoires traitent cette question, mettent en évidence les nécessités impérieuses auxquelles il faut faire face et l'insuffisance des ressources dont le Trésor peut disposer.

Le ministre Rolland dans son compte rendu de 1793 propose lui-même l'établissement d'un droit de péage sur les grandes routes et en

1. Voici le texte de ce décret :

« La Convention, après avoir entendu le rapport de ses comités du salut public, d'agriculture, de commerce, et des ponts et chaussées, considérant l'état de dégradation des routes, décrète :

« *Art.* 1er. — Tous les travaux publics seront faits et entretenus aux frais de la République; les grands chemins aux frais du Trésor public.

« *Art.* 4. — Vingt-cinq millions sont mis à la disposition du ministre de l'intérieur. »

évalue le produit à 48 millions. Le tarif qu'il propose est de 4 sols par quintal et par lieue de poste. L'idée d'assurer aux routes un budget régulier, capable de suffire à leur entretien, ou même de permettre la construction de voies nouvelles sans exiger des sacrifices de la part du Trésor ou des départements, s'impose de plus en plus à l'attention de tous. L'extension et l'importance de nos opérations militaires, les transports multipliés qu'elles nécessitent, l'intérêt considérable que présentent la rapidité et la facilité des communications, donnent à la question du budget des routes une gravité exceptionnelle.

De 1793 à 1795, de nombreuses motions sont présentées à l'Assemblée; elles tendent toutes à l'établissement d'une taxe d'entretien ou de droits de péage. Ce nom seul qui rappelait les institutions disparues de l'ancien régime suffisait à faire écarter ou ajourner de pareils projets. Il faut arriver au Directoire pour trouver cette question sérieusement discutée, puis enfin résolue.

Dans la séance du 22 germinal an V, un membre du conseil des Cinq-Cents, Villers, soumet à l'Assemblée un projet de résolution sur la taxe d'entretien. Le conseil déclare aussitôt l'urgence, « motivée, dit le projet, par le mauvais état des routes ». Un messager d'État est même envoyé de suite au conseil des Anciens pour lui transmettre le projet suivant :

1. — Il est établi une taxe d'entretien perçue au moyen de barrières sur les voitures et bêtes de somme qui parcourent les routes.

2. — L'administration de la taxe est réunie aux attributions du ministre de l'intérieur; il ordonnera la distribution des fonds provenant de la taxe pour acquitter les dépenses causées par l'entretien, la confection et l'administration des grandes routes, *sans que, sous aucun prétexte, il puisse être donné aucune autre destination à ces fonds.* A l'effet de quoi les commissaires de la Trésorerie sont tenus de refuser leur visa à toute ordonnance contraire à la présente disposition.

4. — En cas d'insuffisance de la taxe perçue sur un département, il sera pourvu par des reprises sur les départements qui auraient obtenu des produits excédant leurs besoins.

Le 11 floréal de la même année, c'est-à-dire moins d'un mois après le dépôt du projet, le conseil des Anciens entendait la lecture du rapport de Marragon. La majorité de la commission saisie de la proposition qu'avait transmise le conseil des Cinq-Cents, s'était prononcée en faveur de l'établissement d'une taxe avec péage, et le rapporteur conclut dans ce sens. « Vous n'ignorez pas, dit-il en débutant, l'état déplorable des routes, vous n'ignorez pas que depuis longtemps vous n'avez pu consacrer aucun fonds à cette partie importante, que cette

impossibilité dure encore et que vous n'apercevez aucun moyen de la faire cesser. L'urgence est reconnue..... » Le rapporteur fait ensuite un parallèle entre la situation des voies navigables et celle des voies de communication par terre au point de vue de leur entretien : « Les chemins de terre, dit-il, ont été très multipliés en France, et l'on a pourvu jusqu'ici à leur entretien par la corvée ou par une augmentation sur les contributions directes. Le soin des réparations a été constamment confié à l'administration des travaux publics, ce qui augmente le nombre des ingénieurs et des agents au compte de la République et rend nécessairement les réparations plus dispendieuses. La construction des chemins d'eau, quoique plus importante et plus utile, a été absolument négligée sous l'ancien régime; cependant les réparations ont été assurées au moyen du droit d'entretien qu'on y a établi, moyen qui en allégeant le fardeau de l'administration concourt à simplifier cette partie intéressante sans rompre l'unité et la centralisation. Le droit d'entretien est d'une nature bien différente des anciens péages..... » L'auteur insiste sur ces différences, et après avoir tracé le plus sombre tableau des anciens péages, il termine en disant : « Le droit d'entretien, au contraire, est *léger*, *uniforme* et *national;* national parce que nul n'en usurpera la plus petite portion! Les administrateurs et receveurs encourraient la forfaiture s'ils en appliquaient les fonds à tout autre emploi qu'à celui des routes. Mais il est une observation bien importante et qui doit trancher toute difficulté : Quand les péages et les droits féodaux ont été anéantis par l'effet naturel de la Révolution, les droits sur les canaux de navigation ont été conservés sans réclamations et oppositions quelconques. Pourquoi? Parce que c'est un simple droit d'entretien que le régime révolutionnaire a même respecté. N'y a-t-il pas identité parfaite entre l'entretien d'un chemin d'eau, et celui d'un chemin de terre? Le principe est donc consacré. Au reste, l'état des finances exige une taxe indépendante. »

Cette mauvaise situation de nos finances était la meilleure raison que Marragon pût invoquer pour justifier l'établissement d'un impôt nouveau. Il faut cependant avouer que la comparaison entre le mode d'entretien des canaux et des voies de terre ne manque ni de logique ni d'habileté. On n'en saurait dire autant de l'argument tiré de la spécialité présumée de la taxe.

Dupont de Nemours, que nous sommes heureux de pouvoir citer ici, ne croyait pas à cette prétendue inviolabilité de la caisse des routes. Dans un discours empreint d'un scepticisme éclairé et raisonnable, il ne cache point son incrédulité : « Il s'agit, dit-il, d'une dépense publique de 20 à 30 millions; il s'agit d'empêcher que cette

somme ne soit détournée de l'objet auquel votre sagesse l'aura consacrée..... La caisse du droit de passe ne sera pas plus inviolable que toutes les autres si la patrie est menacée..... *C'est un leurre!* »

Il est à peine besoin de dire que Dupont de Nemours se prononça nettement contre l'établissement de ce que l'on appelait le droit de passe. Celui-ci fut néanmoins voté, et consacré par la loi du 24 fructidor an V, modifiée bientôt par celle du 9 vendémiaire an VI. La taxe fut réglée par un tarif décrété le 3 nivôse de la même année.

L'économie de la loi sur le droit de passe était fort simple. Une taxe devait être perçue sur toutes les voitures employées au transport et au roulage, sur les voitures de voyage, sur les bêtes de somme ou de monture, etc., etc., conformément à un tarif. Des barrières établies de distance en distance serviraient à la perception de la taxe. Chaque barrière devait en outre être affermée. Enfin le principe de la *spécialité* des ressources ainsi obtenues était formellement et expressément consacré.

Ce régime nouveau inauguré par les lois de l'an V subsista, sans autre modification que des variations dans les tarifs, jusqu'au 21 septembre 1806.

Il rencontra dès les premiers jours de son établissement une vive opposition; la taxe fut perçue avec difficulté, donna lieu à des rixes sanglantes, et provoqua de nombreuses contraventions; d'un autre côté, l'établissement des barrières fut long et coûteux.

Les avantages financiers compensèrent-ils au moins ces défauts? Il est permis d'en douter!

Dans un rapport du conseiller d'État Crétet, nous trouvons indiqués les produits suivants pour le droit de passe : an VI, 3,317,000 francs; an VII, 14,947,000 francs; an VIII, 14,659,000 francs; soit en tout pour les trois années : 32,923,000 francs, dont il faut déduire 7,923,324 francs pour frais de perception et d'établissement des barrières. L'insuffisance des ressources obtenues était clairement démontrée. Sous l'ancien régime, les fonds consacrés aux routes s'élevaient à 25 millions environ et ils étaient, nous l'avons vu, fort insuffisants. La taxe nouvelle laissait donc à combler un déficit de plus de 10 millions par an. L'arrêté du 7 germinal an VIII ayant diminué les tarifs d'après lesquels la taxe était perçue, le produit de l'an IX tomba à 9 millions. Le Trésor public se trouva de nouveau dans la nécessité de faire de nouvelles avances, et il fut alloué pour les travaux des routes de 1800 à 1806 des sommes importantes, soit : 12 millions pour l'an IX; 10 millions pour l'an X; 15 millions pour l'an XI. Ces allocations portaient à 20 ou 25 millions le montant des ressources affectées aux voies de terre.

D'ailleurs, la taxe d'entretien n'était pas seulement insuffisante. Malgré les affirmations du rapporteur de la commission au conseil des Anciens, la caisse du droit de passe avait la réputation de ne pas être considérée par tout le monde comme inviolable. Le duc de Gaëte, dans son *Histoire des finances de la France*, nous apprend que la célèbre taxe donnait lieu à des rixes fréquentes et à des plaintes continuelles. En outre, dit-il, « l'opinion publique était frappée de l'idée qu'une somme infiniment supérieure au produit avoué était perçue au profit exclusif des fermiers ».

III

Période du Premier Empire.

La tentative faite par les législateurs de l'an V pour assurer l'entretien des routes au moyen d'une taxe spéciale avait donc en somme misérablement échoué. Les résultats financiers de l'établissement des barrières étaient fort médiocres; d'un autre côté, l'élévation des tarifs paraissait impossible en présence des réclamations générales, et des troubles qu'une perception sévère ne manquerait pas d'exciter. La nécessité d'une modification radicale dans la législation financière de nos grandes voies de communication par terre se faisait évidemment sentir. Le gouvernement impérial répondit aux vœux de l'opinion publique en proposant dès 1805 l'abolition de la taxe d'entretien.

Dans son rapport sur le projet de budget de 1806, voici comment s'exprimait Arnaud (de la Seine) au sujet de cette réforme impatiemment attendue : « Un dernier objet, qui a déjà reçu l'assentiment de tout l'Empire, c'est la suppression de la taxe d'entretien des routes prononcée par le titre VII du projet, et son remplacement par une taxe sur le sel à l'extraction des marais salants. » Mais, ce qui rend d'une évidence palpable l'utilité d'une taxe modérée sur le sel dans tout l'Empire, ce sont les deux déclarations que contiennent les articles 56 et 60 du projet. La première de ces déclarations est que *le produit de la contribution établie par la présente loi est exclusivement affecté à l'entretien des routes et aux travaux des ponts et chaussées.* Les plus zélés partisans du maintien de la taxe se déclarent eux-mêmes les panégyristes du mode de pourvoir aux travaux des ponts et chaussées par un impôt général sur le sel..... La taxe est supprimée à partir du 21 septembre prochain, et c'est un beau triomphe législatif que cette suppression de 3,512 barrières répandues sur le sol de la France, et que vous avez tant de fois franchies avec l'espérance d'une prochaine abolition. »

On peut signaler dans ce projet, bientôt converti en loi, la persistance de la *spécialité* des taxes affectées à l'entretien des routes. Une pareille garantie, à laquelle on paraissait attacher tant de prix, était-elle en réalité sérieuse? La caisse de la taxe du sel devait-elle être plus respectée que celle du droit de passe? On peut en douter. Il n'existe à ce point de vue d'autres garanties efficaces que la bonne volonté ou la bonne foi du gouvernement d'un pays, et un contrôle sérieux reconnu aux représentants de la nation.

Au produit de la taxe sur le sel, produit qui fut important, s'ajoutèrent des fonds de concours fournis par les départements et les localités. En 1808 (1er janvier), ces fonds dépassaient 1,600,000 francs et l'accomplissement des engagements contractés devait permettre d'atteindre 9 millions.

L'extension du réseau des routes en même temps que les nécessités du Trésor, obéré par les guerres de l'Empire, inspirèrent alors au gouvernement la pensée d'intéresser directement les départements à l'entretien des routes qui les traversaient. La loi du 16 septembre 1807 porte bien l'empreinte de cette préoccupation. Nous trouvons en effet dans le chapitre VII, art. 28, les dispositions suivantes : « Lorsque par l'ouverture d'une *grande route*, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements, seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux par voie de centimes additionnels aux contributions directes et cela dans des proportions qui seront déterminées par des lois spéciales. Ces contributions ne pourront s'élever au delà de la valeur de la dépense; le gouvernement fournira l'excédent. »

Puisque le législateur faisait contribuer les départements ou arrondissements à l'ouverture d'une grande route d'intérêt général traversant leur territoire, il était logique d'imposer à ces circonscriptions des sacrifices plus étendus pour des routes d'un intérêt local. Aussi trouvons-nous dans l'art. 19 de la même loi les dispositions suivantes : « Lorsqu'il y aura lieu à l'ouverture ou à l'entretien *de grandes routes d'un intérêt local*, à la construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes ou sur les chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, les arrondissements les plus intéressés dans une autre, les communes les plus intéressées d'une manière encore différente. Le tout selon les degrés d'utilité respective. Le gouvernement ne fournira de fonds dans ce cas que lorsqu'il le jugera convenable. Les proportions des diverses contributions seront réglées par des lois spéciales. »

On peut dégager de ce dernier article deux principes qu'il est impor-

tant de signaler, parce que nous en verrons prochainement l'application. Le premier c'est que les départements, arrondissements ou communes doivent contribuer à l'ouverture ou à l'entretien des *grandes routes* d'intérêt local, « selon les degrés d'utilité respective », comme dit la loi. C'était une idée fort naturelle sans doute, mais nouvelle pour nous jusqu'à un certain point, parce que nous ne l'avions trouvée encore exprimée clairement dans aucun texte. Le deuxième principe non moins important consiste dans la faculté formellement reconnue au gouvernement de ne fournir des fonds pour ces grandes voies d'intérêt local « que lorsqu'il le jugera convenable ».

Quelles seraient ces grandes routes d'intérêt local que le pouvoir central aurait désormais la faculté de laisser entièrement à la charge des circonscriptions intéressées à leur existence? Il était facile de le prévoir. Dans un rapport de Marragon au conseil des Cinq-Cents, en date du 30 pluviôse an V, nous voyons qu'on divisait alors les *grandes routes en quatre classes*. Les deux premières comprenaient les grandes voies qui faisaient communiquer Paris avec les frontières, ou les principales villes de France entre elles. Il s'agissait des routes d'un intérêt tout à fait général. Les routes de 3e classe, au contraire, servaient seulement à faire communiquer entre eux *les départements*, et les routes de 4e classe à relier les cantons. On peut donc dire que les grandes voies de 3e et 4e classe étaient des chemins d'intérêt purement local. C'est à cette catégorie qu'il était fait allusion dans l'art. 29 de la loi de 1807, sans qu'elle fût toutefois explicitement désignée.

Pour mettre en application le principe posé dans cet article 29 et obliger les circonscriptions intéressées à pourvoir elles-mêmes aux dépenses d'entretien des grandes voies d'intérêt local, il restait simplement à désigner celles-ci. C'est ce que fit le célèbre décret du 16 décembre 1811, ainsi conçu :

1. — Toutes les routes de notre empire seront divisées en routes impériales et en routes départementales.

2. — Les routes impériales sont de trois classes, conformément aux tableaux joints au présent décret.

3. — Les routes départementales sont toutes les routes non comprises audit tableau et connues jusqu'à ce jour sous la dénomination de routes de *3e classe*.

4. — Les routes impériales de 1re et de 2e classes sont entièrement construites aux frais du Trésor.

5. — Les frais de construction et d'entretien des routes impériales de 3e classe seront supportés concurremment par notre Trésor et par les départements qu'elles traversent.

6. — La construction et l'entretien des routes départementales demeurent à la charge des départements, arrondissements et communes qui seront reconnus participer plus particulièrement à leur usage.

Ce dernier article déterminait un mode de participation aux charges qui tend aujourd'hui à prévaloir. En déclassant leurs routes départementales pour les transformer en chemins vicinaux de grande communication, les conseils généraux appliquent simplement le principe de l'article 6 du décret de 1811, au moins en ce qui concerne les communes. En effet celles-ci sont forcées de contribuer à l'entretien des voies vicinales qui remplacent la route départementale déclassée.

Le décret de 1811 réglait encore les dépenses à la charge de l'État, pour l'entretien des grandes routes. La somme totale était fixée à *vingt millions* ainsi répartis : routes de 1re classe, 8 millions de francs; routes de 2e classe, 6 millions de francs; routes de 3e classe (contribution de l'État), 6 millions de francs. La répartition des 6 millions représentant la part contributive de l'État pour l'entretien des routes de 3e classe devait être faite annuellement par le ministre de l'intérieur, afin que les conseils généraux pussent voter tout ou partie du complément, « aux termes de l'article 6 du présent décret ». Les sommes non employées annuellement sur les routes des deux premières classes devaient également être réparties par le ministre entre les réparations extraordinaires et les constructions des lacunes. Enfin, indépendamment de cette ressource, le titre IV, article 2, affectait annuellement 5 millions aux constructions et reconstructions de routes impériales, en commençant par celles de 1re classe.

Il n'est pas sans intérêt de savoir quelle autorité était chargée de répartir entre les départements, les arrondissements et les communes, l'ensemble des charges que l'article 6 leur imposait. Le décret de 1811 nous indique que c'est le chef de l'État lui-même qui procédera par voie de décrets à la répartition. Cette solution, conforme aux principes d'autocratie gouvernementale qui prévalaient alors, ne saurait nous étonner; elle montre bien en outre que la création des routes départementales n'était qu'un procédé fiscal et financier destiné simplement à alléger les charges du Trésor impérial. On ne doit pas voir dans une pareille mesure une tentative de décentralisation analogue à celle que nous avons signalée à la fin de l'ancien régime et sous la Constituante, quand on confia aux assemblées provinciales, puis aux conseils de départements, le soin de veiller à l'entretien des principales voies de communication.

Le grand mérite du décret de 1811 a été de régler la situation des routes en France d'une façon uniforme, d'indiquer les ressources qui

leur seraient affectées, et enfin d'avoir posé ce principe, aujourd'hui consacré, que les départements devraient concourir aux dépenses des voies d'intérêt local, dont le bon état leur était avantageux. Pour la première fois depuis 1789, on peut dire que le service des routes était organisé. Cet ensemble de mesures administratives et financières qui date de 1811 a paru d'ailleurs assez satisfaisant pour qu'on n'ait pas cru devoir y apporter de modifications essentielles jusqu'à nos jours.

Vingt-cinq millions se trouvaient annuellement consacrés à l'entretien, aux réparations et à la constrution des lacunes. C'était là, on se le rappelle, la somme dépensée en 1789 pour le même objet. Mais en 1811 les communes, les associations de particuliers devaient contribuer à l'entretien des grandes routes. A la fin du premier empire, les départements, dans les limites actuelles de la France, donnent 11 millions de francs, dont 6 millions pour les routes impériales et 5 millions pour les routes départementales.

On voit combien était différente la situation financière en 1814 et en 1789. Nous pouvons supposer que les sommes prévues par le décret de 1811 étaient suffisantes. Il serait certainement intéressant de montrer, à côté des textes, les résultats de leur application; mais la difficulté est extrême, parce que les sommes dépensées ne s'appliquaient pas à la France dans ses limites actuelles. Nous croyons cependant utile de citer ici les chiffres que M. de Montalivet indiquait dans son exposé de la situation de l'Empire, en 1813. Une partie de ces renseignements concerne les pays annexés alors à la France.

ROUTES IMPÉRIALES

(Y compris les routes départementales créées en 1811.)

ANNÉES.	LONGUEURS OUVERTES.	DÉPENSES ANNUELLES.
	Kilomètres.	francs.
1804	42,767	27,315,000
1805	—	25,598,000
1806	—	26,468,000
1807	—	21,179,000
1808	—	25,476,000
1809	—	30,216,000
1810	—	36,299,000
1811	—	40,580,000
1812	—	42,210,000
TOTAL DES DÉPENSES (1804-1812).....		275,341,000

En 1814, les longueurs ouvertes étaient :

	Kilomètres.
Pour les routes nationales.	26,748
Pour les routes départementales.	18,593
Total.	45,341

Aux dépenses des routes il faudrait ajouter celles qui résultèrent de la construction des ponts durant la période (1801-1814). *Cent vingt-cinq millions* furent consacrés à ces travaux et à la construction de quelques voies nouvelles. Sur cette somme, 70 millions environ ont été dépensés en dehors des limites actuelles de la France. Il resterait donc 55 millions employés pendant ces 13 années dans notre pays et affectés exclusivement à des travaux de construction de ponts ou de routes nouvelles.

On voit quelle fut l'importance des sacrifices faits par le Trésor public pour assurer en France un meilleur état des grandes voies de communication par terre. A aucune période de notre histoire les ressources consacrées à cet objet n'avaient encore été aussi abondantes et aussi régulières.

IV

L'histoire financière de nos grandes routes, telle que nous avons essayé de la retracer jusqu'en 1815, se résume en définitive dans la lutte des partisans de deux principes ou procédés distincts :

1° Celui de la spécialisation des recettes perçues au moyen de péages, système qui obligeait à contribuer aux dépenses d'entretien des routes ceux dont la profession ou l'intérêt exigeait qu'ils en fissent usage;

2° Le procédé des allocations budgétaires annuelles, méthode qui mettait à la charge de tous les contribuables des dépenses dont un petit nombre d'entre eux profitaient seuls d'une façon immédiate.

C'est dans cette lutte entre deux principes économiques et financiers très différents que nous avons vu à la fois l'unité et l'intérêt de l'étude des ressources appliquées aux grandes routes; c'est cette opposition entre les méthodes proposées et employées que nous avons déjà signalée et que nous continuerons à mettre en lumière pour les périodes qui vont suivre.

En 1815, les deux systèmes auxquels nous venons de faire allusion avaient été successivement appliqués.

On peut dire que sous l'ancien régime, après la suppression de la corvée en 1786, l'entretien des grandes routes était considéré comme

une dépense d'intérêt général à laquelle des allocations annuelles devaient permettre de faire face. Qu'il s'agisse des fonds fournis par le Trésor royal et prélevés sur le produit des impositions générales, ou des ressources demandées aux pays d'États, peu importe; il n'en est pas moins vrai que le budget des grandes voies de communication était alimenté par des impôts généraux et que l'idée d'une taxe spéciale imposée à ceux qui se servaient des routes était étrangère à la législation de cette époque.

Un système tout différent est appliqué sous le Directoire avec l'établissement des péages. Ce procédé, vanté depuis longtemps, proposé, rejeté, puis adopté enfin après des discussions très vives, caractérise la législation des routes pendant toute la période qui s'étend de 1798 à 1806. Le succès de cette méthode à l'étranger, et chez les nations voisines en particulier, avait permis d'espérer qu'elle serait facilement adoptée dans notre pays. Il n'en fut rien. Le public se montra hostile à cette innovation, et l'opinion générale se prononça très nettement contre la taxe des routes.

Avec la loi de 1806 les péages disparaissent, mais le principe de la spécialité subsiste néanmoins, puisque la taxe du sel, comme le produit des péages, devait être consacrée entièrement et exclusivement à l'entretien des routes.

Le décret de 1811 effaça ce caractère qui rappelait encore, comme un dernier vestige les trop fameuses barrières du Directoire. Très centralisateur malgré les apparences, le décret impérial décidait que les grandes routes, c'est-à-dire les voies d'une importance majeure, seraient désormais entretenues aux frais du Trésor, sur les fonds du budget par conséquent. Les routes d'une utilité moins générale, celles d'intérêt local, étaient laissées à la charge des départements. Les budgets locaux étant alimentés par des additions au principal des contributions directes, l'entretien de cette deuxième catégorie de voies était en réalité assuré également par les ressourcee du budget général. Aucune trace de spécialisation, de péages ou de barrières ne subsista désormais.

Cependant l'histoire du budget de nos grandes routes ne se termine pas ainsi brusquement. Durant la période qui suit celle dont nous venons de marquer rapidement les traits saillants, nous aurons à indiquer des procédés financiers nouveaux et à signaler des emprunts faits à la législation du passé.

(Sera continué.)

D. Zolla,
Membre du Groupe d'économie politique
et de finances.

CORRESPONDANCES.

Nous avons reçu de notre correspondant de Roumanie, M. T. G. Djuvara, une longue et intéressante étude dont nous détachons les pages suivantes :

La politique douanière de la Roumanie.

Pour toute personne qui prend l'ensemble de nos traités de commerce sans connaître les diverses phases qu'ont traversées nos négociations commerciales avec les autres États pendant ces derniers temps, il ne se dégage pas, à première vue, une règle commune et uniforme qui puisse servir de guide dans l'entente des tarifs, modifiés, renouvelés du tout au tout. C'est que, pendant le court laps de temps de trois ans, nous devons distinguer trois systèmes différents de tarifs commerciaux, et partant de traités : ceux conclus avant l'expiration de la convention commerciale avec l'Autriche-Hongrie de 1875, dont quelques-uns furent modifiés ultérieurement; ceux conclus avec la clause de la nation la plus favorisée limitée, et ceux conclus avec la clause de la nation la plus favorisée communément admise.

La base de nos anciennes relations commerciales avec l'étranger était la convention avec l'Autriche-Hongrie du 22 juin 1875; venaient en second rang les conventions commerciales avec l'Allemagne du 14 novembre 1877, et avec la Grande-Bretagne du 5 avril 1880. Outre l'énorme tarif annexé à la convention commerciale avec l'Autriche-Hongrie, qui embrassait 600 articles sur les 711 dont se composait notre ancien tarif conventionnel du 5 mars 1876, le tarif avec l'Allemagne comprenait 81 articles, celui avec l'Italie 2, et celui avec la Belgique 2.

Comme dans le reste de l'Europe, il se forma en Roumanie, pendant les années 1882 et 1883, un très puissant courant protectionniste. Le désir de protéger certaines industries nationales, qui ne pouvaient lutter contre la concurrence austro-hongroise, et la manière dont la convention de 1875 fut appliquée à l'égard de l'exportation de notre bétail, déterminèrent un courant hostile contre elle. Aussi, parvenue à son terme légal, cette convention fut dénoncée. A son expiration (20 mai — 1er juin 1886), notre ancien tarif conventionnel se vit allégé d'environ 600 articles qui n'étaient point prévus dans les conventions avec les autres pays.

Ce résultat n'était pas encore suffisant pour garantir, contre la concurrence étrangère, certains articles de la production nationale que les chambres

et le gouvernement entendaient protéger. En effet, les conventions commerciales avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne comprenaient encore plusieurs de ces articles, et la Roumanie était liée, par ces conventions, jusqu'au 28 juin (10 juillet) 1891. Il s'agissait donc de trouver le moyen de garantir même ces articles dans les conventions commerciales à conclure à l'avenir. Pour réaliser ce programme économique, le gouvernement, dans ses négociations commerciales ultérieures, proposa de réserver certains de ces articles qui se trouvaient inscrits dans le tarif conventionnel avec l'Allemagne.

Il arriva ainsi à préconiser le système de la clause de la nation la plus favorisée *limitée*. Dérogeant au principe, sanctionné par les conventions antérieures, de la clause de la nation la plus favorisée, en vertu de laquelle on devait accorder tous les avantages concédés à un pays à tous ceux avec lesquels on signait de nouvelles conventions commerciales, la Roumanie offrait provisoirement la clause de la nation la plus favorisée limitée, c'est-à-dire avec la réserve de quelques articles : elle voulait, de la sorte, arriver immédiatement à assurer la protection à un petit nombre d'industries nationales à peine écloses ou sur le point de prendre naissance. Ces vues, communément admises en Roumanie, furent exposées dans les conférences qui eurent lieu à Bucarest, du 1er au 7 mai 1886, pour la conclusion d'un nouveau traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie. On sait que ces négociations n'aboutirent point, et que le traité en question n'a pu être signé jusqu'à ce jour.

Mais le gouvernement roumain réussit à faire admettre ses idées par la Suisse. L'ancien traité de commerce de mars 1878 expirait le 4 décembre 1885; le 26 mai (7 juin) 1886, un nouveau traité de commerce fut signé à Bucarest avec la confédération helvétique. L'art. 1er de ce traité, purement commercial, stipule le traitement de la nation la plus favorisée pour les marchandises roumaines à leur entrée en Suisse et pour les marchandises suisses à leur entrée en Roumanie; le même traitement est concédé en ce qui concerne l'exportation et le transit. Une seule exception est faite à cette clause générale, contenue dans tous les traités, pour certaines marchandises d'origine ou de manufacture suisse à leur entrée en Roumanie; un tableau annexé au traité spécifie une vingtaine d'articles, qui, bien qu'inscrits dans les tarifs conventionnels de la Roumanie, devaient payer les taxes du tarif général roumain. Cette restriction ou limitation appliquée à la clause de la nation la plus favorisée devait procurer à cette vingtaine d'articles la protection dont l'industrie nationale avait besoin.

Un nouveau pas fut fait dans cette voie par le traité de commerce qui fut signé à Bucarest avec la Grande-Bretagne le 14 (26) novembre 1886 et qui modifia la tarification de certains articles du traité de commerce conclu entre les deux pays, le 24 mars (5 avril) 1880. En même temps, ce dernier traité, qui devait expirer le 30 juin (12 juillet) 1890, fut prorogé jusqu'au 21 juin (10 juillet) 1891, date à laquelle expirent nos principales conventions commerciales. La Russie admit également ce système par la conclusion du traité de commerce du 5 (17) décembre 1886, remplaçant celui du 15 (27) mars 1876, qui avait pris fin le 21 octobre (2 novembre) 1886.

La loi du 16 (28) juin 1886 autorisait le gouvernement à signer des arrangements commerciaux provisoires, dont la durée ne dépasserait pas le 1er janvier 1887. En vertu de cette autorisation, le ministre des affaires étrangères signa avec le ministre de la République française, le 17 (29) juin, un arrangement applicable du 19 juin (1 juillet) 1886 au 20 décembre 1886 (1er janvier 1887). La Roumanie bénéficia du traitement dont elle jouissait avant le décret du 20 août 1885, en vertu duquel les produits roumains étaient soumis en France à des droits de 50 p. 0/0 *ad valorem :* mais l'importation de notre bétail continua à être prohibée. D'un autre côté, la France obtint de jouir du traitement conventionnel roumain, à l'exception des articles énumérés dans une liste qui n'était autre que le tableau A annexé au traité de commerce avec la Suisse, hormis les bougies de stéarine et de spermaceti. Cet arrangement provisoire fut renouvelé plusieurs fois et en dernier lieu le 1er juillet 1888; et comme, après la conclusion du traité de commerce avec l'Allemagne, la liste des produits réservés au tarif général n'avait plus de raison d'être, cet arrangement se résume dans la clause de la nation la plus favorisée, accordée réciproquement aux deux pays.

Tout en signant ces contrats internationaux dont les clauses restrictives ne pouvaient avoir qu'une durée passagère, le gouvernement poursuivait l'idée de dégager du tarif annexé à la convention de commerce avec l'Allemagne du 14 novembre 1877, les articles qu'il entendait protéger contre la concurrence étrangère. Il y réussit en concluant avec l'Empire la convention commerciale du 17 février (1er mars) 1887.

Ce traité marque une étape intéressante dans la politique économique du Royaume. Par lui, le gouvernement récupéra la liberté de traiter selon les convenances du pays, sur des articles très importants pour notre commerce et notre industrie agricole; ces articles (céréales, farineux, pétroles, bois de construction et suifs) représentaient une importation annuelle de tous les pays d'environ 11 1/2 millions de francs, auxquels il faut ajouter encore approximativement 3 millions 1/2 d'importation des articles suivants : cire, tissus en laine ordinaire, chapeaux de feutre grossier et objets en bois ordinaires, soustraits dorénavant au tarif conventionnel. La Roumanie s'est aussi libérée des restrictions qui la liaient à l'égard de l'établissement des monopoles de l'État, limités auparavant à ceux du tabac, du sel et de la poudre; elle a pu établir des taxes d'entrée plus élevées sur dix articles qu'elle voulait protéger et représentant un trafic de plus de 33 millions; ces articles sont : le sucre, les spiritueux, les bougies de stéarine et de spermaceti, les papiers ordinaires et ceux non spécialement dénommés, les draps bruts, les cuirs, les ustensiles de ménage, la verrerie; les taxes qui les frappent varient de 17 p. 0/0 à 34 p. 0/0. En échange de ces concessions, l'Allemagne a obtenu des avantages sur des articles qui ne lèsent aucun intérêt de la production nationale, comme : papiers fins, tissus fins, passementerie, bonneterie, horloges, instruments de musique, joujoux, machines, etc.

La conclusion de ce traité changea du tout au tout le régime conventionnel existant jusqu'à cette date; par le fait de la libération des articles qui intéressaient la production roumaine et qui, jusqu'alors, étaient réservés

par l'ancien tarif annexé à la convention de commerce avec l'Allemagne de 1877, le tableau A annexé au traité avec la Suisse n'eut plus de raison d'être, et, par suite, le système de la clause de la nation la plus favorisée limitée fut abandonné. Comme la Suisse (art. 1er, § 4) et la Russie (art. 4 et 6) s'étaient réservé tout bénéfice qui serait accordé ultérieurement à un État tiers, on rentra dans le système habituel de la clause de la nation la plus favorisée accordée sans distinction à tous les pays liés à la Roumanie par des arrangements en règle.

Les négociations avec la Turquie en furent facilitées, et le traité signé le 10 (22) novembre 1887 marque, jusqu'à présent, la dernière étape de la nouvelle politique économique inaugurée par la Roumanie. Le tarif annexé à ce traité nous assure le traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire la taxe de 8 p. 0/0 *ad valorem*, pour l'exportation principalement du bois de construction, de la farine de blé et autres farineux, des boissons et produits alimentaires, etc., et accorde à la Turquie des avantages pour certains de ses produits.

. . . . . .

Ainsi, pour conclure, à l'heure présente, les pays avec lesquels la Roumanie a des traités ou conventions de commerce sont : l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie, la Suisse et la Turquie. Tous ces pays, sans distinction, jouissent du même traitement douanier; la France en bénéficie également, en vertu d'un arrangement provisoire, qui expire le 19 (31) décembre 1888.

Comme l'a justement affirmé le gouvernement : « Quant aux articles que nous ne produisons pas et que nous ne sommes pas en voie de pouvoir produire, nous n'avons aucun intérêt de créer, chez nous, à leur égard, un monopole en faveur de tel ou tel pays. Au contraire, nous sommes intéressés à ce que les articles similaires de diverses provenances ne rencontrent sur nos marchés aucune entrave afin que la bonne qualité et la baisse des prix nous soient assurées au moyen de la concurrence. »

. . . . . .

La condition des étrangers.

La Roumanie, imitant l'exemple des pays les plus civilisés, a admis les principes les plus larges en matière de traitement des étrangers; suivant l'inspiration du génie national, si incontestablement hospitalier, le peuple n'a voulu apporter aucune entrave à l'établissement et à la prospérité des étrangers; aussi ces derniers peuvent-ils séjourner en Roumanie et vaquer à leurs affaires tout aussi librement que les Roumains eux-mêmes.

Les stipulations des arrangements internationaux à ce sujet sont conformes à l'art. 11 de la constitution : « Tous les étrangers qui se trouvent sur le sol de la Roumanie jouissent de la protection que les lois accordent aux personnes et aux biens en général. » Il y a une seule exception : « Les étrangers ne peuvent être admis aux fonctions publiques que dans des cas exceptionnels et spécialement déterminés par les lois » (art. 10 de la constitution).

Les entraves insurmontables que la constitution du 30 juin 1866 apportait jadis à l'obtention de la naturalisation roumaine, en prescrivant que « les étrangers de rites chrétiens peuvent seuls obtenir la naturalisation », s'expliquaient par des nécessités économiques qui touchaient à l'existence même de l'État; aujourd'hui ces entraves ont complètement disparu. En effet, conformément à l'art. 44 du traité de Berlin, l'art. 7 de la constitution a été, en 1879, revisé comme suit :

« La différence de croyances religieuses et de confessions ne constitue pas en Roumanie un empêchement à l'acquisition et à l'exercice des droits civils et politiques.

« § 1. — Tout étranger, sans distinction de religion, qu'il soit ou non soumis à une protection étrangère, peut obtenir la naturalisation aux conditions suivantes : — *a*. Il adressera au gouvernement une demande de naturalisation portant indication du capital qu'il possède, de la profession ou du métier qu'il exerce et de sa volonté d'établir son domicile en Roumanie. — *b*. A dater de cette demande il domiciliera pendant dix ans dans le pays et prouvera, par ses actes, qu'il lui est utile.

« § 2. — Peuvent être dispensés du stage : — *a*. Ceux qui auront introduit des industries ou des inventions utiles, ceux qui auront des talents distingués ou ceux qui auront fondé dans le pays de grands établissements de commerce ou d'industrie. — *b*. Ceux qui, nés et élevés en Roumanie de parents y établis, n'ont jamais joui, non plus que leurs parents, d'une protection étrangère. — *c*. Ceux qui ont servi sous les drapeaux pendant la guerre de l'indépendance, et qui pourront être naturalisés collectivement sur la proposition du gouvernement par une seule et même loi et sans autres formalités.

« § 3. — La naturalisation ne peut être accordée qu'individuellement et en vertu d'une loi.

« § 4. — Une loi spéciale déterminera le mode selon lequel les étrangers pourront établir leur domicile sur le territoire roumain.

« § 5. — Ne peuvent acquérir des immeubles ruraux en Roumanie que les Roumains ou ceux qui sont naturalisés Roumains.

« Les droits acquis jusqu'à ce jour seront respectés.

« Les conventions internationales existantes restent en vigueur avec toutes les clauses et délais qui y sont stipulés. »

Comme complément naturel de ces dispositions, il faut citer aussi l'art. 21 : « La liberté de conscience est absolue. La liberté de tous les cultes est garantie en tant que leur célébration ne porte pas atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. »

Avant d'arriver à ce résultat, la Roumanie avait eu dans le passé à se repentir de sa trop grande libéralité à l'égard des étrangers. On ne surveillait en aucune façon l'entrée des gens sans aveu de la Galicie et de la Pologne russe, souvent expulsés de leur pays natal; il en résulta une pléthore d'individus sans ressources et sans situation légale internationale. Aujourd'hui la production de passeports à la frontière est de rigueur et les autorités administratives ont le droit d'expulser les vagabonds étrangers, sans

feu ni lieu, dont la présence dans le pays serait un danger pour la sûreté ou pour la tranquillité publique. De plus, leur présence comme cabaretiers dans les villages est interdite (art. 8 de la loi du 1er avril 1873).

Le séjour des étrangers en Roumanie est régi, pour les communes rurales, par la loi du 25 décembre 1868 sur la police rurale (art. 10 : « Nul individu, sans feu ni lieu, ne peut s'établir dans une commune rurale sans l'autorisation préalable du conseil communal »); par le règlement du 31 octobre 1881 sur les billets de libre séjour (art. 6 : « Dans les communes rurales et les villes où il n'y a point de commissaire de police spécial, les maires repousseront toujours, sans qu'une autorisation préalable du ministère de l'intérieur soit nécessaire, tout étranger qui ne posséderait pas un billet de libre séjour, un billet d'identité ou un passeport visé »), et par la loi communale promulguée le 12 mai 1887 (art. 4, § 2 : « L'étranger qui voudra s'établir dans une commune rurale devra obtenir l'assentiment du conseil communal; contre la décision du conseil communal l'appel se fera au ministère de l'intérieur »); — Art. 79 : « Le maire, dans les communes rurales, exécute les mesures prescrites par les lois et règlements, en ce qui concerne l'établissement des boissons conformément aux lois et règlements »).

En ce qui concerne le séjour des étrangers dans les villes, les règlements de police donnent aux autorités du pays des pouvoirs étendus, alors surtout qu'il s'agit d'individus qui ne sauraient justifier de moyens légitimes d'existence.

De plus, le gouvernement a le droit d'expulsion, par mesure d'ordre public, en vertu de la loi sur les étrangers du 7 avril 1881; l'arrêté d'expulsion doit être rendu par le conseil des ministres.

Par suite de l'immigration non contrôlée d'une population étrangère sans nationalité bien distincte, il s'est formé dans le pays une catégorie de sujets *sui generis*, comme il en existe d'ailleurs dans tous les États, quoiqu'en nombre plus minime; il s'agit de cette population flottante, dont les membres, tout en n'ayant pas acquis le droit de cité, ne relèvent pourtant d'aucune sujétion étrangère. Jusqu'à l'année dernière, la plupart de ces individus réclamaient et obtenaient la protection d'une des puissances étrangères. Il en résultait des conflits diplomatiques interminables, attendu que ces protégés, privilégiés du sort, prétendaient ne subir, ni dans le pays qu'ils habitaient, ni dans celui dont ils se réclamaient, certaines charges, comme, par exemple, celle du service militaire. Cette situation tout à fait anormale remontait à plusieurs siècles, et l'article 46 du traité de Berlin sembla vouloir la prolonger longtemps encore, en stipulant que les étrangers, ressortissants des différentes puissances, devaient jouir, chez nous, des droits acquis tant que ces droits « n'auraient pas été modifiés d'un commun accord entre la Roumanie et les parties intéressées ».

Mais ces droits acquis, personne n'avait pu les définir, et, tandis que les uns réclamaient l'application pleine et entière des capitulations conclues entre les puissances chrétiennes et la Turquie, la Roumanie s'est toujours et de tout temps opposée à cette exigence non compatible avec ses droits, stipulés dans ses propres capitulations avec la Porte Ottomane. Du reste, la

faiblesse de ces prétentions a été démontrée pratiquement par leur abandon de plus en plus fortement accentué.

L'Italie, la première, renonça complètement à ces droits en signant la convention consulaire du 5 (17) août 1880; les autres grandes puissances s'évertuaient à les maintenir, en dépit de la position d'État souverain dont jouit le royaume. Cette question fut définitivement tranchée par l'accord intervenu le 2 (14) mai 1887 entre la Roumanie et l'Autriche-Hongrie; il a été convenu entre les deux gouvernements qu'à partir du 1er janvier 1888, l'Autriche-Hongrie cessera d'accorder en Roumanie sa protection aux personnes qui ne jouissent pas effectivement de la nationalité autrichienne et hongroise. Depuis, la France et l'Allemagne se sont ralliées à cet arrangement; la Grande-Bretagne n'avait jamais élevé de difficultés à ce sujet.

Aujourd'hui les anciens protégés qui n'ont pas obtenu une sujétion étrangère en règle se trouvent dans une situation anormale, directement soumis à la protection du pays et astreints à certaines obligations, comme le service militaire (art. 2, § 2 de la loi du recrutement du 5 mars 1876 : « Quiconque, à l'époque de la conscription, ne pourra pas prouver qu'il appartient à une nationalité étrangère, sera soumis aux obligations de la présente loi »). Pour jouir des droits politiques inhérents à la qualité de citoyen, ils doivent obtenir des chambres la naturalisation roumaine, conformément à l'art. 7 de notre constitution.

A part les conditions qu'il impose pour l'obtention de la naturalisation, cet article prévoit, en outre, que les Roumains seuls peuvent acquérir des immeubles ruraux. L'acquisition des propriétés terriennes est donc un droit essentiellement politique.

L'application de cette prescription ne présente aucune difficulté lorsqu'il s'agit d'achat d'immeubles ruraux; il n'en est pas de même lorsqu'il est question d'acquérir de pareils immeubles par héritage testamentaire ou *ab intestat*. M. P. T. Missir, dans son ouvrage : *Le Droit de succession des étrangers aux immeubles ruraux en Roumanie* (1886, in-18 de 130 p.), a examiné minutieusement cette importante question de droit, à savoir si les étrangers peuvent hériter de biens immeubles sis en Roumanie, question sur laquelle la jurisprudence ne s'est pas encore prononcée. Contrairement à la thèse soutenue par M. M. Zenide, dans son discours à l'ouverture de la cour d'appel de Bucarest (1884), selon l'avis de notre professeur à la Faculté de droit de Jassy, les étrangers doivent être admis à l'héritage, et cette opinion tend à prévaloir dans nos cercles juridiques. Voir aussi à ce sujet la déclaration échangée avec la Russie, à l'occasion de la signature du traité de commerce.

En ce qui concerne l'acquisition et la transmission de la propriété, la déclaration du 5 (17) août 1880, jointe à la convention consulaire avec l'Italie, stipule que « l'article 1er ne porte aucune atteinte aux dispositions du cinquième paragraphe de l'art. 7 de la constitution de la Roumanie concernant le régime de la propriété foncière ».

. . . . . .

. . . . . .

Conventions d'extradition.

La Roumanie n'a que trois conventions d'extradition : celle avec l'Italie du 17 août 1880, celle avec la Belgique du 20 août 1880, et celle avec les Pays-Bas du 13 septembre 1881. Toutefois, comme nous le verrons plus amplement tout à l'heure, la Roumanie accorde l'extradition aux autres pays non contractants, sous la réserve de la réciprocité, et dans certaines conditions spéciales.

Nos conventions contiennent les stipulations communément admises en la matière. Cependant chacune d'elles offre certaines particularités qu'il paraît intéressant de relever, en fixant la concordance des différents articles entre eux.

Les nationaux ne peuvent pas être extradés (art. 7, Belgique; art. 5, Italie; art. 1, Pays-Bas)....

La demande d'extradition doit être faite par la voie diplomatique; elle sera accompagnée de l'original ou de l'expédition authentique, soit d'un jugement de condamnation, soit d'une ordonnance de mise en accusation, avec mandat d'arrêt (art. 7, Pays-Bas; art. 10, Belgique; art. 14, Italie). Le ministère de la justice, saisi de la demande par le ministère des affaires étrangères, ordonne que l'on procède à une enquête devant établir l'identité de la personne et prouver que le crime ou délit dont elle est accusée est prévu par la convention d'extradition (art. 9, Italie), pour les accusés appartenant à un pays avec lequel nous sommes liés par un traité d'extradition, ou par notre code pénal, pour les accusés appartenant à un des pays avec lesquels nous ne sommes pas liés par un traité d'extradition.

Une fois lancée, l'ordonnance du juge d'instruction qu'il y a lieu à extrader l'inculpé, le ministère des affaires étrangères, en vertu de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1866 répartissant les attributions de l'ancien conseil d'État, soumet l'affaire au conseil des ministres qui, par un journal, approuve, s'il y a lieu, l'extradition, avec la réserve que la peine de mort ne sera pas appliquée au cas de condamnation capitale; en effet, la peine de mort n'existant pas en Roumanie, cette réserve est obligatoire, et l'assurance que le gouvernement étranger, qui requiert l'extradition, doit nécessairement donner que la peine capitale ne sera pas éventuellement mise en application, a été formellement stipulée dans un protocole spécial annexé à la convention d'extradition avec l'Italie. Voir aussi à ce sujet l'article 3 de la convention avec la Belgique, complété par un protocole : les deux gouvernements s'engagent à se donner l'assurance, par la voie diplomatique, qu'en cas de condamnation, la peine de mort ne sera pas exécutée.

Les crimes et délits pour lesquels l'extradition pourra être demandée sont nommément spécifiés dans les conventions : celles avec l'Italie (art. 2) et la Belgique (art. 2) prévoient 19 catégories; celle avec les Pays-Bas, 26 (art. 1).

Les exceptions concernant les cas où l'extradition n'aura pas lieu sont comprises dans l'article 2 de la convention avec les Pays-Bas.

Les trois conventions parlent des crimes et délits politiques, mais celle avec l'Italie ne comprend pas expressément les attentats contre les souverains dans cette catégorie; l'article 3 de cette convention stipule en effet que « l'extradition ne sera jamais accordée pour les crimes ou délits politiques » (art. 6, Pays-Bas; art. 5, Belgique). Au contraire, les conventions avec les Pays-Bas (art. 1, § 1) et avec la Belgique (art. 5) stipulent que l'extradition pour crimes ou délits politiques ne sera jamais accordée; l'article 1, § 1 de la convention avec les Pays-Bas autorise l'extradition des personnes qui auraient attenté à la vie du souverain ou des membres de sa famille.

S'ensuit-il que l'Italie ne considérerait pas un attentat contre la vie du souverain comme un crime de droit commun, mais comme un crime politique? On n'a pas eu, heureusement, à se prononcer en semblable occurrence et, assurément, le cas échéant, l'affaire deviendrait essentiellement politique et serait tranchée comme telle. Voici, à ce propos, la teneur de l'article 7 de la loi du 7 avril 1881 sur les étrangers : « Ne sera considéré comme délit politique, ni comme fait connexe d'un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un État étranger, ou contre les membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait d'homicide, d'assassinat ou d'empoisonnement. »

L'exécution des jugements étrangers en Roumanie.

La manière dont les sentences étrangères peuvent être exécutées en Roumanie a été clairement exposée dans une notice remise officieusement par le ministère des affaires étrangères, le 28 janvier (9 février) 1882, à la légation d'Allemagne, et qu'il est utile de reproduire in extenso.

« La seule disposition qui, dans notre législation, s'occupe de cette matière, c'est le texte de l'article 374 de la procédure civile, ainsi conçu : *Les décisions judiciaires rendues en pays étranger ne peuvent être exécutées en Roumanie que de la manière dont les sentences roumaines sont exécutées dans les pays en question.*

« S'agit-il ici d'une réciprocité conventionnelle? L'exequatur peut-il être accordé par nos tribunaux à une sentence étrangère, lors même qu'elle est rendue contre un Roumain au profit d'un étranger? Nos tribunaux n'ont-ils pas dans ce cas le droit de reviser le fond même du jugement? Les sentences émanées des consuls étrangers résidant en Roumanie sont-elles susceptibles d'être investies, au même titre que les sentences émanant de tribunaux étrangers, de la formule exécutoire par nos tribunaux? Quelle est la procédure à suivre par la partie intéressée pour obtenir la formule exécutoire?

« Ce sont autant de questions que le texte de l'article 374 ne résout pas d'une manière positive, et sur lesquelles les plus grandes incertitudes se sont produites en pratique dans la doctrine et la jurisprudence. Ainsi on a soutenu que l'exécution ne peut être accordée et obtenue qu'en vertu d'une convention diplomatique qui règle la matière et qui assure la réciprocité; que toutes les fois que, par une sentence émanée de tribunaux étrangers,

les intérêts d'un national étaient lésés, nos tribunaux, saisis de la demande d'exequatur, avaient le droit de reviser même le fond du procès; enfin, que les sentences prononcées par les consuls étrangers résidant en Roumanie n'étaient point susceptibles de devenir exécutoires, attendu que le texte de l'article 374 ne parlait que « des sentences rendues en pays étranger ». Cette dernière opinion a été même consacrée par une sentence de la cour de cassation dans l'affaire Zappa contre Lucca Constantin.

« Mais si ces points sont loin d'être résolus d'une manière certaine et indubitable par nos lois, il y en a d'autres sur lesquels il n'existe pas le moindre doute. Ainsi tout le monde est d'accord pour admettre que la formule exécutoire ne saurait être accordée à une sentence étrangère que sous les conditions suivantes, prescrites d'ailleurs par les principes généraux du droit international privé, à savoir : 1° que la sentence soit rendue en dernier ressort, d'après les lois du pays dont elle émane, ou qu'elle soit passée en force de chose jugée; 2° qu'elle émane d'une autorité judiciaire compétente quant à la matière et quant à la personne; 3° que le défendeur ait été dûment cité, c'est-à-dire qu'il ait été mis en position de pouvoir se défendre; 4° que la sentence dont on demande l'exécution ne contienne pas des dispositions contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs selon la législation roumaine. Comme application de cette dernière condition on pourrait citer, par exemple, une sentence qui accorderait aux créanciers la contrainte par corps ou qui prononcerait l'indissolubilité du mariage à l'égard d'un Roumain, ou qui consacrerait la polygamie ou l'esclavage même entre simples étrangers. L'exécution d'une pareille sentence ne saurait être accordée par nos tribunaux, parce que de telles dispositions sont contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs en Roumanie.

« Quant à la procédure à suivre pour obtenir l'exequatur à défaut de disposition de droit positif dans notre législation, ou d'une convention diplomatique qui règle cette procédure, on suit les principes généraux du droit qui veulent que le demandeur saisisse le tribunal du lieu où le défendeur réside ou celui de la situation des biens qu'il veut poursuivre, par une requête en due forme demandant l'exécution. A cette requête doivent être annexés, outre la sentence à exécuter, tous les actes authentiques constatant les conditions susmentionnées. Le tribunal doit citer les parties à bref délai et écouter leurs objections. Si la partie intéressée (le défendeur) s'oppose à l'exécution, le tribunal doit juger contradictoirement la contestation et examiner si elle est fondée ou non suivant les principes développés plus haut.

« Les sentences rendues en cette matière, soit qu'elles accordent, soit qu'elles refusent la formule exécutoire, sont susceptibles d'appel et de recours en cassation, suivant les mêmes règles et distinctions qui sont observées en pratique pour les jugements de fond. »

Il n'y a que l'Autriche-Hongrie et l'Italie qui bénéficient actuellement en Roumanie du droit de faire exécuter des jugements rendus par leurs tribunaux.

T. G. Djuvara.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

G. Lefèvre-Pontalis. — *Inventaire analytique des Archives du ministère des Affaires étrangères. — Correspondance politique d'Odet de Selve, ambassadeur de France en Angleterre, 1546-1549*, Paris, F. Alcan, 1888. — Le précieux travail de M. Armand Baschet (*Lists of despatchs of ambassadors from France to England, 1509-1714*), publié dans le 39e rapport annuel du *Deputy Keeper of the public record* (1878, p. 573), a fait connaître dans quels dépôts sont conservés les documents émanés de nos ambassadeurs en Angleterre à partir du moment où des relations diplomatiques permanentes se sont établies.

Le premier ambassadeur dont nous ayons la correspondance régulière est Jean du Bellay (1527); mais le premier dont le ministère des Affaires étrangères garde les dépêches est Castillon (1537-1539). Les *Annales* ont déjà rendu compte du volume consacré il y a deux ans par MM. Kaulek, Farges et Lefèvre-Pontalis à l'inventaire analytique de la correspondance de Castillon et de son successeur Marillac. Nous n'avons pas les dernières lettres de Marillac; pendant la guerre qui suivit sa mission, eurent lieu les conférences de 1544 à 1546 sur lesquelles nous avons (notamment dans le recueil de Ribier) quelques pièces isolées. Odet de Selve fut nommé ambassadeur après le rétablissement de la paix; les archives des Affaires étrangères ont conservé ses lettres (*Corr. d'Angl.*, t. VI, VII, VIII); Ribier a publié déjà la seule lettre écrite par le roi à de Selve que nous ayons conservée. La fin du tome VIII contient quelques pièces, qui seront publiées plus tard, sur les négociations de 1550 qui suivirent la rupture de juin 1549. Les deux ambassades de Chemault (1550-1552) et de Boisdauphin (1551-1553) ne nous sont connues que par quelques lettres, déjà publiées. Mais le département des Affaires étrangères aura sans doute à cœur d'entreprendre la publication de la correspondance des trois de Noailles qui occupèrent l'ambassade pendant de longues années et dont la correspondance forme 12 volumes des Archives.

Dans son *Introduction*, M. G. Lefèvre-Pontalis nous donne d'utiles renseignements, non seulement sur les volumes qu'il analyse, mais aussi sur les documents qu'ont laissés les ambassadeurs de France à Londres pendant la première moitié du XVIe siècle. Il consacre aussi une très substantielle notice à Odet de Selve et à sa famille, qui a produit plusieurs diplomates ayant occupé des postes importants et souvent confondus les uns avec les

autres par les historiens. Jean de Selve, premier président du Parlement, ambassadeur à Londres en 1515, fut envoyé en 1521 aux conférences de Calais, et en 1525 en Espagne pour négocier la délivrance de François Ier. Il eut pour fils Lazare, qui fut chargé de missions diplomatiques en Suisse; Odet, ambassadeur à Londres, à Venise, à Rome (1554-1556); George, évêque de Lavaur, ambassadeur à Venise, à Rome; Jean-François, qui accompagna son frère Odet à Londres et d'Aramon à Constantinople; Jean-Paul, évêque de Saint-Flour, ambassadeur à Rome. La notice de M. Lefèvre-Pontalis contribuera à dissiper bien des obscurités de l'histoire diplomatique du XVIe siècle. On ne goûtera pas moins l'érudition qu'il déploie dans ses annotations, tout en les maintenant dans de justes limites; il identifie avec soin les localités ou les personnages cités et donne quelques éclaircissements sur les événements dont parle la correspondance de de Selve; il rapproche sans cesse les documents qu'il publie des dépêches des ambassadeurs anglais ou des lettres du recueil de M. Teulet; ses commentaires auraient pris facilement des dimensions exagérées s'il avait voulu faire en outre un usage constant des relations et des dépêches des ambassadeurs vénitiens. Il faut signaler tout particulièrement l'excellente idée qu'il a eue, toutes les fois qu'il était question d'une mission diplomatique, de donner l'état des documents publiés ou manuscrits relatifs à cette ambassade; il évitera ainsi parfois de longues et fastidieuses recherches à ceux qu'intéresse l'histoire diplomatique du XVIe siècle.

Nous ne pouvons résumer ici, en quelques lignes, l'histoire de la mission d'Odet de Selve. La publication de sa correspondance ne peut qu'inspirer pour lui beaucoup d'estime. Elle est précieuse pour l'histoire de l'Angleterre dans une période importante. Elle donne des détails intéressants sur un très grand nombre de personnages et sur la vie de la cour d'Angleterre. De Selve envoyait aussi à sa cour des nouvelles sur les événements qui se passaient en Allemagne et en Écosse et notamment sur la guerre qui désolait ce dernier royaume et sur le passage de Marie Stuart de Dumbarton à Brest, sur les galères du chevalier de Villegaignon.

Nous noterons comme particulièrement curieux ce qu'il dit des représentations dramatiques pendant le carnaval de 1547 (p. 106), des espions anglais dans le Cotentin, des intelligences qu'il avait lui-même en Angleterre, de la situation de l'Irlande (p. 146), d'un horloger français (p. 188), du feu grégeois (p. 345), de la recherche de manuscrits grecs en Angleterre (p. 50, 54). Sa correspondance est peut-être le premier document donnant à l'île le nom de Grande-Bretagne (p. 269). Il parle à plusieurs reprises d'un marin que son expédition en Floride devait plus tard rendre célèbre, Jean Ribaud, et de l'auteur d'un traité de navigation en Écosse, auquel il donne le nom de Nicolas. C'est Nicolas de Nicolay, sieur d'Arfeuille, sur lequel une notice a été lue récemment à la Sorbonne par M. Advielle au Congrès des sociétés savantes. Un index très complet termine l'ouvrage de M. Lefèvre-Pontalis.

L. Delavaud.

N. de Courcy, ancien diplomate. *La coalition de 1701 contre la France.* Paris, Plon, 1886. — La coalition de 1701 avait semblé compromettre un instant les destinées de la France; et on devait craindre pour elle les funestes résultats d'une guerre générale. Mais, par un de ces retours de fortune dont l'histoire offre de singuliers exemples, l'horizon politique s'était subitement éclairci vers l'année 1711. Devenu empereur par la mort de Joseph Ier, l'archiduc Charles cessait de prendre en main la cause des Espagnols. A Londres, les tories Bolingbroke et Oxford, partisans de la paix, avaient succédé, dans la direction de la politique extérieure, à l'intraitable Marlborough. En même temps, par un merveilleux effort de sa volonté, la nation venait d'affirmer à nouveau sa prodigieuse vitalité. Vendôme était vainqueur en Espagne, et sur les champs de bataille de Denain, le drapeau de la France venait d'être relevé très haut par ce même Villars, qui devait bientôt faire briller sur le terrain de la diplomatie des talents non moins remarquables. En couronnant ces résultats, la paix d'Utrecht (11 avril 1713) nous donnait une situation et des limites honorables; elle sauvegardait notre indépendance et nos intérêts principaux. L'honneur de la France restait intact. Ces faits, avec les incidents et les négociations qui s'y rapportent, nous sont exposés dans le premier volume du remarquable ouvrage du marquis de Courcy sur la coalition de 1701. Après un précis très complet des événements militaires, l'auteur nous conduit à travers l'Europe, pour nous montrer la situation des cours et des souverains pendant la guerre et jusqu'à la paix : Louis XIV, menacé par les dangers extérieurs, accablé de malheurs domestiques, montre une grandeur d'âme égale à tant d'infortunes. Philippe V, las de gouverner, se laisse gouverner lui-même par l'ambitieuse princesse des Ursins, « l'excellente amie », mais aussi « l'implacable ennemie », suivant le mot de Saint-Simon. L'Autriche, d'abord chancelante après les coups que lui ont portés le Turc et les Hongrois, occupe un rang prépondérant pendant la guerre où elle est elle-même partie. L'année 1683 a marqué pour l'Ottoman le début d'une longue série de revers. L'héroïque Charles XII termine ses jours en exil, après avoir attiré sur lui les regards de l'Europe étonnée de ses coups. Le Russe, un instant vainqueur, n'a fait qu'entrevoir les routes que devait lui tracer Catherine II. L'Empire, la Hollande, l'Angleterre sont engagés dans la lutte avec ardeur. Le premier terme de cette lutte est indiqué par le traité du 11 avril 1713, conclu après nombre de démarches et de négociations infructueuses. M. de C. nous en présente un très intéressant tableau. La France paraît délivrée. Mais l'empereur reste menaçant. Le dernier acte du drame est encore à jouer. Le grand roi se refuse à souscrire aux prétentions de son rival; et l'édit impérial du 8 juillet 1713 va rejeter dans la lutte deux formidables puissances. Ce nouveau choc sera de courte durée.

Eugène de Savoie, le premier général qui avait balancé la supériorité de nos armes, a trouvé son égal, sinon son maître dans le maréchal de Villars, doué, comme le dit Voltaire, « d'un génie fait pour la guerre, et fait pour conduire des Français ». Les pays du Rhin retentissent du nom de ce grand

homme. Landau et Fribourg ouvrent leurs portes au vainqueur. L'Allemagne est disposée à traiter.

Les négociations qui suivirent se terminèrent par la conclusion des traités de Rastadt et de Bade. M. de C. les a exposées dans le deuxième volume de son ouvrage. Une étude approfondie des documents de toute sorte, et des sources aux archives des Affaires étrangères, a permis à l'auteur de nous apporter sur le sujet une œuvre vraiment neuve et intéressante, présentée sous son véritable jour, augmentée, quant aux faits et aux personnages, de multiples et curieuses révélations. Munis de pleins pouvoirs, Villars et le prince Eugène, naguère ennemis, se rencontrèrent en négociateurs le 26 décembre 1712 au château de Rastadt. On lit avec le plus grand intérêt les pages relatives aux phases de cette longue discussion; l'historique des missions spéciales (mission de Castades; mission du cardinal del Giudice) qui s'y rattachent; et les détails concernant le caractère des deux grands capitaines, dont l'auteur a marqué l'analyse par quelques traits d'une touche aussi juste que rigoureuse. Pour être menée à bonne fin, la tâche était délicate, en présence des intérêts divers et si complexes, des difficultés pendantes au sujet de l'Espagne et de l'Empire.

Ébauchée d'abord le 1er janvier 1714, rompue le 6 février, la négociation fut reprise officiellement le 27 février à Rastadt. Quoique longues et laborieuses, les conférences devaient aboutir. La paix fut signée le 6 mars 1714, ratifiée le 6 avril. Avec l'Empire, la paix définitive se trouvait retardée encore, étant données les difficultés politiques et religieuses de toutes sortes à régler. Le 7 septembre, Villars et Eugène eurent l'honneur de signer aussi cette paix, approuvée le 9 par un « conclusum » de la diète, ratifiée le 15 octobre par les souverains. A Madrid, où l'irrésolution et l'intrigue tenaient large place, Philippe V avait refusé d'approuver les traités. L'habile et intelligente médiation de Louis XIV brisa les dernières résistances du roi d'Espagne. La raison triompha des prétentions déraisonnables de Mme des Ursins sur le comté de Chiny. La mission à Paris du cardinal del Giudice avait échoué; et, à la fin de 1714, une disgrâce éclatante l'atteignait ainsi que l'ambitieuse princesse.

En février et juin 1714, l'Espagne fit sa paix avec l'Angleterre et la Hollande; en février 1715, avec le Portugal. La crise commencée en 1700 devait se terminer par la soumission de la Catalogne par Berwick (septembre 1714); et de Majorque et Eviça, par les forces espagnoles et sans l'intervention anglaise, malgré les pressantes démarches de lord Stair, ambassadeur d'Angleterre à Paris (juillet 1714). Le traité des Barrières du 15 novembre 1715, dernier traité d'Utrecht, est le couronnement de cette longue suite de négociations.

En somme, et pour avoir été lente, l'œuvre d'Utrecht n'en fut que plus complète et bienfaisante à tous égards. Elle « perfectionna l'équilibre », comme le dit l'auteur, et contribua à en « maintenir la stabilité ». Le système de 1648 est renouvelé. Les ambitions sont contenues. Les rivalités disparaissent. Les forces sont neutralisées. Seule, la réconciliation de l'Autriche et de l'Espagne devait tarder jusqu'à 1724. « En Europe, la France garde

toutes ses frontières. » Sans doute elle a perdu des places importantes; mais elle ne se dessaisit d'aucune des acquisitions raisonnables, fruits de ses précédentes conquêtes.

L'ouvrage de M. de C. révèle une véritable compétence, une grande connaissance de l'histoire, une largeur de vues et d'appréciations dignes d'éloges. Son importance est encore mise en relief par une série d'annexes contenant un choix judicieux de portraits, notes et autres pièces. Un intérêt saisissant s'attache pour nous à tout ce qui touche l'histoire d'un grand règne dont le souvenir reste encore aujourd'hui, pour emprunter le mot d'un éminent critique, l'une des « forces morales » de la France.

G. DE GUICHEN.

Procès-verbaux des assemblées générales des Trois Ordres et des États provinciaux du Dauphiné tenus à Romans en 1788, réimprimés à l'occasion du centenaire de la Révolution française, avec une introduction, par **André Lebon**. Lyon, Mougin-Rusand, imp., 1888. — Ce volume contient deux séries de procès-verbaux : ceux des assemblées des trois ordres qui se réunirent à Romans, en septembre et novembre 1788, et donnèrent une constitution nouvelle au Dauphiné, conformément aux résolutions prises à Vizille au mois de juillet précédent; ceux des États provinciaux tenus à Romans au mois de décembre. Les premiers intéressent l'histoire politique de notre pays. La révolution dauphinoise de 1788 annonce la Révolution française. Les trois ordres revendiquent, il est vrai, les privilèges de la province, et le mouvement peut, à ses débuts, passer pour rétrograde. Mais ce n'est là qu'une apparence. La restauration des anciens États provinciaux fournissait simplement le moyen légal d'entrer dans le nouvel ordre de choses auquel aspiraient toutes les classes de la nation. Comme l'écrit au roi le Conseil général de la ville de Grenoble, les Dauphinois sont prêts à sacrifier leurs privilèges pour le bien de la nation dans une assemblée générale de toutes les provinces. Le premier soin de l'assemblée dauphinoise est de mettre à néant les privilèges que l'ancienne constitution des États assurait aux deux premiers ordres et, dans chacun des trois ordres, aux prélats, aux possesseurs de fiefs, aux consuls des principales villes; le doublement du tiers, admis en fait dans les assemblées de Vizille et de Romans, est définitivement consacré; plus de membres de droit : tous les sièges sont donnés à l'élection. Les Dauphinois réclament en même temps pour l'ensemble de la nation le droit de représentation immédiate auprès du souverain, insistent à plusieurs reprises pour la convocation d'une assemblée nationale; dans le préambule de leur constitution, ils réservent le droit des États généraux de consentir l'impôt. Les lettres au roi du 13 septembre et du 8 novembre méritent à ce point de vue une mention particulière.

On ne peut s'empêcher de remarquer aussi l'attitude du pouvoir royal. Après la journée des Tuiles, on fait interdiction à la municipalité de Gre-

noble de s'assembler, on emprisonne le maire de Romans, et on laisse se réunir l'assemblée de Vizille, on lui donne même la protection des troupes du roi. On annonce la réunion d'une assemblée officieuse chargée de délibérer sur un plan d'États provinciaux, on songe à l'arrestation du comte de Morges et de Mounier, puis on ratifie la convocation faite à Vizille et l'on se borne à décider que l'assemblée ne siégera pas à Vizille, mais à Romans. La monarchie donnait ainsi, dès 1788, le spectacle des tergiversations et de l'inintelligence qui devaient bientôt ruiner sa cause.

Les procès-verbaux de la session des États ne présentent pas moins d'intérêt. On y trouve notamment un exposé de l'intendant Caze de la Bove sur l'état de la province, des détails intéressants sur les procès soutenus par le faubourg de la Guillotière en vue d'être affranchi de l'autorité des magistrats de la ville de Lyon et rattaché à la province du Dauphiné, un règlement provisoire sur les travaux publics, enfin les pouvoirs donnés le 21 décembre aux députés de la province aux États généraux.

Le texte des procès-verbaux est précédé d'une belle introduction historique due à M. André Lebon. M. A. L. rappelle les circonstances dans lesquelles se tinrent les célèbres assemblées de Romans, l'admirable union des trois ordres, la sensation profonde que produisit par toute la France l'imposante et unanime manifestation de l'une des plus fidèles provinces du royaume. Il signale enfin l'importance des principes posés dans les délibérations de Romans. Le programme politique qui convenait à la France et que l'Assemblée constituante devait adopter, fut en réalité formulé par l'assemblée dauphinoise. Lorsque Mounier prit l'initiative du Serment du jeu de paume, il reproduisit presque textuellement les pouvoirs qu'il tenait des États de Romans.

A. A.

A. Vührer. *Histoire de la dette publique en France*. Paris, Berger-Levrault, 2 vol. in-8. — Voici un ouvrage qui manquait complètement à notre littérature financière. M. V. a réussi, grâce à un travail énorme, à condenser dans ces deux volumes une masse considérable de faits peu connus, dispersés dans un grand nombre de documents imprimés en inédits. Il a donc rendu un vrai service à la science en publiant cette œuvre pleine d'enseignements. Nous avons là une mine d'autant plus précieuse, que M. V., ayant commencé ses recherches avant 1871, a pu dépouiller les archives du ministère des finances, détruites depuis par l'inepte vandalisme des fédérés. Il nous a conservé ainsi bien des indications utiles à divers titres.

M. V. a étudié la dette publique française depuis ses origines, qui se dégagent très nettement, jusqu'à nos jours. Le premier volume embrasse l'ancien régime et la Révolution ; le second volume commence avec le Consulat et abonde en renseignements sur la formation de nos fonds actuels. La matière n'a donc pas été ménagée, et toutes les personnes qui s'occupent de finances ou même d'histoire générale en tireront grand profit. L'exécution maté-

rielle de l'ouvrage, qui fait honneur aux éditeurs, ajoute encore à sa valeur propre.

Après tant d'éloges, on nous permettra bien quelques critiques. M. V. a donné à son œuvre une forme qui sent trop la compilation. Il n'est point composé, c'est un amas chronologique de faits dont la signification philosophique reste à dégager dans la plupart des cas. Les chiffres et les documents l'alourdissent encore. Enfin M. V. est pénétré d'un sentiment de bienveillante indulgence qui le porte trop à excuser les fautes des administrateurs de la fortune publique. En résumé, les hommes de science seront reconnaissants à M. V. d'avoir amassé tant de bons matériaux tout prêts pour divers usages, mais son livre semblera peut-être un peu indigeste aux lecteurs mal accoutumés à ces études naturellement un peu âpres, où la forme doit aider à faire passer le fond.

L. P.

Il sera ultérieurement rendu compte des ouvrages ci-après qui ont été déposés au secrétariat des *Annales* :

Welschinger. — *Le duc d'Enghien.* Paris, Plon, 1888.
H. Houssaye. — *1814.* Paris, Didier-Perrin, 1888.
Ch. Grad. — *Le peuple allemand.* Paris, Hachette, 1888.
Duc de Broglie. — *Marie-Thérèse, impératrice.* Paris, Calmann-Lévy, 1888.
Stœcklin. — *Les colonies allemandes.* Paris, Westhauser.
Comte de Beust. — *Mémoires.* Paris, Westhauser.
De Falloux. — *Mémoires d'un royaliste.* Paris, Plon.
Schneider. — *L'empereur Guillaume.* Paris, Berger-Levrault.
Lavisse. — *Trois empereurs.* Paris, Colin.
Hyde de Neufville. — *Mémoires.* Paris, Plon.
De Villèle. — *Mémoires et correspondance.* Paris, Didier-Perrin.
Duc de Broglie. — *Souvenirs.* Paris, Calmann-Lévy.
De Vogüé. — *Mémoires de Villars.* Paris, Raynouard.
Colonel Frey. — *Le Haut-Sénégal.* Paris, Plon.
Baudrillart. — *J. B. Say.* Paris, Guillaumin. (*Petite bibliothèque économique française et étrangère.*)
André Lebon et Paul Pelet. — *France as it is,* specially written for english readers, translated from the french by Mrs. William Arnold. London, Cassell and Cy, 1888.
Meyer et Ardant. — *La question agraire.* Paris, Morot et Chuit, 1887.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

Ouverture des cours. — Les cours ouvriront le lundi 12 novembre 1888.

Section diplomatique. — Le *Journal officiel* du 25 août dernier a publié le rapport et le décret ci-après, datés du 23, relatifs aux conditions d'admission au ministère des affaires étrangères et au programme des concours qui en ouvrent l'accès :

Monsieur le Président,

Un décret en date du 10 juillet 1880 a déterminé les conditions de l'admission dans les carrières diplomatique et consulaire.

Les dispositions de ce décret, inspirées par une pensée démocratique, établissent le même programme de concours et les mêmes conditions pour tous les candidats à l'entrée des deux carrières, entre lesquelles existent des règles précises d'assimilation par la classification et l'équivalence des grades.

Cet état de choses, consacré par l'expérience, ne saurait être, dans ma pensée, l'objet d'une modification essentielle; je crois, au contraire, qu'il convient de le maintenir et de le consolider, en y introduisant seulement quelques dispositions nouvelles qui répondent à l'importance croissante des questions économiques dans les relations internationales.

A cet effet, il m'a paru tout d'abord qu'il convenait d'attribuer une part plus large que par le passé aux matières d'examen concernant le commerce, l'industrie, les finances et l'économie politique. Il y aurait lieu, en conséquence, d'ajouter au programme du concours les matières suivantes : 1° l'organisation financière de la France et des principaux États étrangers, comprenant les éléments essentiels des budgets, le système des impôts et des dettes publiques; 2° les premiers éléments de droit civil, à savoir les actes de l'état civil ainsi que des notions sommaires sur le domicile et l'absence, le mariage, la tutelle, les successions, les donations, les testaments, les contrats et obligations, les privilèges et hypothèques; 3° enfin la statistique commerciale, agricole et industrielle.

D'un autre côté, en vue de permettre l'accès du concours à des jeunes gens qui, sans être munis du diplôme de licencié en droit ou d'un titre de l'ordre littéraire ou scientifique équivalent à ce diplôme, posséderaient néanmoins une instruction générale suffisante et se seraient préparés plus particulièrement à des études économiques, je pense qu'au nombre des candidats à ce concours pourraient être admis les jeunes gens, bacheliers ès lettres ou ès sciences, qui seraient munis du diplôme de l'École des hautes études commerciales, d'une école de commerce agréée par le Gouvernement, de l'École des sciences politiques ou de l'Institut national agronomique.

Ces mesures seraient, d'ailleurs, conformes aux vœux qu'a émis la commission extraparlementaire instituée par l'un de mes honorables prédécesseurs à l'effet d'étudier l'organisation consulaire française, et qui ont été exprimés également par plusieurs commissions du budget, notamment, l'année dernière, par l'organe de M. Gerville-Réache, rapporteur du budget du ministère des affaires étrangères.

Déjà le décret du 24 juin 1886, qui a organisé le cadre des élèves-chanceliers, avait répondu en partie aux vœux que je viens de rappeler; les modifications que je vous propose d'apporter au décret du 10 juillet 1880 auraient pour effet d'y donner une satisfaction encore plus complète, à partir du mois de janvier 1889, époque du prochain concours.

Dans ces conditions, et si vous approuvez les vues que je viens d'avoir l'honneur de vous exposer, je vous prie de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret annexé.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de mon profond respect.

Le ministre des affaires étrangères,
RENÉ GOBLET.

Le Président de la République française,
Sur la proposition du ministre des affaires étrangères,
Décrète :

Art. 1er. — Les articles 8, 11 et 14 du décret du 10 juillet 1880, fixant les conditions d'admission dans les carrières diplomatique et consulaire, sont modifiés ainsi qu'il suit :

Art. 8. — Nul ne pourra se faire inscrire en vue du concours :

1° S'il n'est Français jouissant de ses droits;

2° S'il a, au 1er janvier de l'année du concours, moins de vingt et un ans et plus de trente ans;

3° S'il n'a rempli ses obligations militaires;

4° S'il ne produit, soit un diplôme de licencié en droit, ès sciences ou ès lettres, soit un diplôme de l'École des chartes, soit un certificat attestant qu'il a satisfait aux examens de sortie de l'École normale supérieure, de l'École polytechnique, de l'École nationale des mines, de l'École nationale des ponts et chaussées, de l'École centrale des arts et manufactures, de l'École forestière, de l'École spéciale militaire ou de l'École navale, soit un brevet d'officier dans l'armée active de terre ou de mer, soit, à la condition d'être bachelier ès lettres ou ès sciences, un diplôme de l'*École des sciences politiques*, de l'École des hautes études commerciales, d'une école supérieure de commerce agréée par le Gouvernement ou de l'Institut national agronomique;

5° S'il s'est déjà présenté trois fois.

Art. 11. — Le jury du concours se composera d'un directeur ou d'un ministre plénipotentiaire faisant fonctions de président et de quatre membres désignés par le ministre, dont deux devront être choisis en dehors de la carrière.

Le président du jury aura la direction et la police du concours : il aura voix prépondérante en cas de partage.

Art. 14. — Les épreuves du concours porteront :

1° Sur l'organisation constitutionnelle, judiciaire, administrative et financière de la France et des principaux États étrangers.

Constitution politique. — Pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire. — Principaux éléments des budgets. — Système des impôts. — Dettes publiques.

2° Sur les principes généraux du droit international public et privé. — *a*. Traités de paix, d'alliance, d'amitié, de subsides, de garantie, de neutralité, de cession de territoire, de limites, d'établissement, de voisinage (exploitation des forêts, navigation fluviale, servitudes), de secours (rapatriements), de propriété littéraire, artistique et industrielle, d'indemnités, de juridiction, d'extradition, d'exécution des jugements, d'assistance judiciaire ; conventions monétaires, postales, télégraphiques ; conventions relatives à l'abolition de la traite des noirs. Traités d'union douanière, de commerce, de navigation ; conventions consulaires ; conventions pour le règlement des successions. — *b*. Missions diplomatiques ; établissements consulaires, attributions, privilèges et immunités des agents ; capitulations ; juridiction consulaire. — *c*. Statut personnel, statut territorial, condition des étrangers en France. — *d*. État de paix. État de guerre ; neutralité et intervention. — *e*. Objet et procédure des négociations diplomatiques, congrès, conférences, commissions internationales. — *f*. Droit international maritime. Liberté des mers. Mers territoriales. Pêcheries. Navires de commerce, leur nationalité. Navires de guerre, leur exterritorialité. Droit de visite. Contrebande de guerre. Déclarations du congrès de Paris. Courses. Blocus. Prises. Piraterie. Traite des noirs.

3° Sur les premiers éléments du droit civil, du droit commercial et du droit maritime. — *a*. Droit civil : Actes de l'état civil. Notions sommaires sur le domicile et l'absence, le mariage, la tutelle, les successions, les contrats et obligations, les hypothèques et les privilèges. — *b*. Droit commercial : Actes de commerce. Tribunaux et chambres de commerce. Lettres de change. Effets de commerce. Chèques. Sociétés de commerce. — *c*. Droit maritime : Navires. Propriété des navires. Armement et expédition. Équipages. Papiers de bord. Affrètement. Avaries. Assurances. Hypothèques maritimes.

4° Sur l'histoire des traités depuis 1648. — *a*. Transformations successives du système politique de l'Europe depuis le traité de Westphalie jusqu'au congrès de Vienne. — *b*. État de l'Europe après le congrès de Vienne. — *c*. Transformations successives du système politique de l'Europe et principaux traités conclus entre les États européens depuis le congrès de Vienne. — *d*. Fondation des États américains. Leurs relations entre eux et avec les États de l'Europe. Relations générales de la France avec les États de l'Afrique et de l'Asie.

5° Sur la géographie politique et commerciale, la statistique commerciale, agricole et industrielle. — *a*. Délimitations des principaux États. Cours d'eau, montagnes. — *b*. Population. Armées. Places fortes. — *c*. Ports mar-

chands. Effectif naval des principales puissances maritimes. Marine de guerre. Marine de commerce. Importance relative des puissances maritimes dans l'industrie des transports. — *d*. Grands centres commerciaux et industriels. Entrepôts. Docks. Foires et marchés internationaux. Canaux. Chemins de fer. Lignes télégraphiques. Lignes de paquebots subventionnées et non subventionnées. Principales routes commerciales du trafic européen. — *e*. Principaux produits naturels et industriels. Lieux de production. Pays d'importation et d'exportation de l'industrie et du commerce français. Statistique de ce commerce. — *f*. Systèmes monétaires des principaux États de l'Europe. — *g*. Colonies.

6° Sur les éléments de l'économie politique : Production de la richesse. Capital. Travail. Liberté du travail, prohibition et monopole. Division du travail. Produit brut et produit net. Des échanges. Liberté commerciale et restrictions douanières. Douanes, termes usités dans les relevés de l'administration des douanes. Admissions temporaires. Drawback. De la monnaie. Du papier-monnaie. Du change, du crédit et des banques.

7° Sur la langue anglaise ou la langue allemande.

Art. 2. Le ministre des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret.

GROUPES DE TRAVAIL.

Rapport à M. le Directeur de l'École sur les travaux des Groupes.

Monsieur le Directeur,

Les membres des Groupes ont été cette année au nombre de 58. Les inscriptions se sont réparties de la manière suivante : 20 pour le Groupe d'histoire et de diplomatie; 17 pour le Groupe de droit public et privé; 21 pour le Groupe de finances et d'économie politique. Ces chiffres sont inférieurs de quelques unités à ceux de l'an dernier. Mais le nombre de travaux élaborés n'a pas été moindre et les Directeurs des divers Groupes se sont plu à vous en signaler la valeur.

Groupe d'histoire et de diplomatie. — M. Albert Sorel, président. — M. Raym. Kœchlin a communiqué au Groupe, dans les séances générales des 9 et 23 avril, de nouveaux fragments de son étude sur la politique française au Congrès de Rastadt. Dans sa précédente lecture, M. Kœchlin avait abordé le point capital de la négociation : la question de la cession de la rive gauche du Rhin. Les plénipotentiaires français sont las de « la comédie des notes et marchent au dénouement ». Ils écartent délibérément les demandes d'équivalent formées par l'Autriche, et enlèvent l'assentiment de la députation, grâce au concours imprévu de la Prusse qu'entraînent

ses défiances à l'égard de l'Autriche. Mais l'empereur s'abstient de ratifier le conclusum de la députation. Metternich refuse également de transmettre à la légation française le conclusum relatif au principe des sécularisations. Bientôt Cobenzl quitte Rastadt, pendant que Thugut, poussé à bout par l'ambition irraisonnée du Directoire, entre en négociations avec la Prusse et la Russie.

Les séances particulières de la section dirigée par M. Sorel ont continué d'être employées à la préparation de la bibliographie de l'histoire diplomatique depuis 1648. Les grandes périodes qui marquent les divisions naturelles de ce travail ont été attribuées à divers membres du Groupe, de la manière suivante : 1648-1659, M. Delavaud; 1659-1697, M. Doulcet; 1697-1715, M. Lœderich; 1648-1715 (Orient), M. Boppe; 1715-1740, M. Bassereau; 1740-1775, M. Kœchlin; 1814-1830, M. Bégouën. De nombreuses indications bibliographiques relatives à ces différentes périodes ont été recueillies et soumises au contrôle du Groupe. Une partie générale, qui doit servir d'introduction à l'œuvre, a été préparée par M. Doulcet. Elle comprend les ouvrages d'ensemble : bibliographies, recueils généraux de biographies, catalogues de manuscrits, collections de traités, grandes histoires, atlas historiques, etc.

M. Bassereau a donné lecture, dans la séance générale du 4 juin, d'un mémoire très étudié, préparé sous la direction de M. Albert Vandal, sur la première expédition des Égyptiens au Soudan. Il a raconté comment Mehemet-Ali résolut de conquérir cette région, tenté par les récits des Arabes qui vantaient la richesse de ses prétendues mines d'or, préoccupé de détruire le dernier établissement des mamelucks fugitifs et aussi d'augmenter le nombre de ses troupes en faisant des razzias de nègres dans le haut pays. Après un exposé très complet de l'état du Soudan au moment de la conquête, M. Bassereau a fait le récit de l'expédition. Les détails qu'il a donnés sur les conditions difficiles du ravitaillement de l'armée d'invasion, dont les convois ne pouvaient remonter le Nil à l'époque des basses eaux, empruntent un intérêt particulier aux événements qui se déroulent depuis quelques années dans la Haute-Égypte.

M. d'Aubigny avait préparé l'an dernier, sous la direction de M. Pigeonneau, un mémoire sur la tentative malheureuse de colonisation faite à la Guyane sous le ministère de Choiseul. Il a repris dans un travail d'ensemble l'œuvre entière du ministre de Louis XV. Assurer à la métropole le monopole du commerce avec les colonies, suivant les idées de Montesquieu; reconstituer nos forces coloniales et maritimes en vue d'une revanche à prendre sur l'Angleterre, telles furent les pensées directrices de la politique coloniale de Choiseul. Pour mieux atteindre ce double but, il résolut de garder la haute main sur toutes les entreprises et de substituer l'État aux grandes compagnies créées par Colbert, maintenant condamnées par Montesquieu et par les économistes. M. d'Aubigny a passé en revue les réformes introduites par Choiseul dans les anciennes colonies, ses tentatives pour en fonder de nouvelles. Il a rappelé, en terminant, que c'est aux efforts de Choiseul, à l'organisation des milices, à la reconstitution de la flotte, que

furent dus plus tard, en grande partie, nos succès dans la guerre de l'indépendance américaine.

Groupe de droit public et privé. — M. Ribot, président. — M. Paul Fauchille a poursuivi ses études sur les unions monétaires, envisagées au point de vue du droit international privé. Il s'est occupé cette année de l'importante question du frai. M. Fauchille a recueilli les dispositions en vigueur à cet égard dans les principaux États de l'Europe et de l'Amérique. Il a examiné les clauses de la dernière convention de l'Union latine, qui lui paraissent avoir des conséquences injustes et contraires à l'idée même d'union. Les raisons qui ont déterminé les gouvernements alliés et en particulier le gouvernement français à les adopter, sont d'ailleurs fidèlement exposées dans le mémoire de M. Fauchille. L'auteur compare, en terminant, au régime adopté par l'Union latine les dispositions du traité du 24 janvier 1857, entre l'empire d'Autriche et les États allemands du Zollverein, et celles des traités du 27 mai 1873 et du 16 octobre 1875 entre la Suède, le Danemark et la Norvège.

M. Godefroy a donné lecture d'un mémoire sur l'application de la loi municipale de 1884 aux communes de plein exercice en Algérie. L'auteur a signalé les difficultés graves et nombreuses qu'elle soulève. Le législateur de 1884 semble avoir oublié qu'il y a un gouverneur général de l'Algérie, car aucune allusion n'est faite à son intervention dans les affaires communales; il a perdu de vue la situation spéciale des adjoints indigènes; il a rendu facultatives, sans le vouloir probablement, toute une série de dépenses obligatoires, celles qui avaient été déclarées obligatoires par décret, en ne prévoyant pas ce cas particulier à l'Algérie. Ce ne sont là que des exemples. M. Godefroy en a pris texte pour critiquer la tendance actuelle du Parlement à déclarer purement et simplement applicables à l'Algérie les lois qu'il élabore pour la France. Il faudrait adopter pour l'Algérie le système des lois spéciales, ou revenir au système des décrets.

M. Claude Léouzon le Duc a présenté au groupe une étude historique sur la fortune de l'ancien clergé et sur le budget des cultes. Il a analysé les discussions de l'Assemblée constituante, défini l'état d'esprit des partisans de la prise de possession des biens ecclésiastiques par la nation et marqué le sens et la portée des réserves que firent alors les députés du clergé.

M. Max Leclerc a étudié, pendant un assez long séjour en Allemagne, le fonctionnement des institutions municipales. C'est une ville de la province du Rhin, Bonn, qu'il a prise comme sujet de ses observations. L'organisation de la ville de Bonn ne fournit, à vrai dire, qu'un exemplaire assez imparfait du régime municipal de la vieille Prusse. La loi française est demeurée en vigueur sur les bords du Rhin jusqu'en 1845; et les lois de 1845 et de 1856 ont fait une certaine part à nos idées administratives. Mais on y retrouve plusieurs des idées fondamentales du système prussien : notamment la distinction entre la ville et le village. L'étude de M. Max Leclerc ne se borne pas à la législation : à côté des institutions, il nous a montré les hommes. C'est l'organisme vivant qu'il s'est préoccupé de nous faire voir et comprendre.

Groupe d'économie politique et de finances. — M. Léon Say, président. — M. Ad. Houdard a communiqué au Groupe une étude sur le développement de l'économie politique et son avenir scientifique. L'auteur ne pense pas que l'économie politique soit encore une science constituée. Il observe qu'en économie politique il y a peu de théorèmes, peu de notions élémentaires et fondamentales acceptées par tous les esprits. Cette prétendue science n'a même pas une définition incontestée. C'est, à la vérité, le cas de toutes les sciences morales. La division entre la science pure et ses applications a été féconde dans l'ordre des sciences physiques. Faut-il l'introduire dans l'économie politique, comme le pense M. Houdard? C'est une question de méthode; elle a son intérêt.

M. Poinsard a lu un mémoire sur l'emploi des fonds des caisses d'épargne. Les premiers administrateurs de ces caisses, obéissant à une tendance séculaire dans notre pays, se sont adressés à l'État pour la garde et le placement de leurs fonds. Le Trésor public, dépositaire obligatoire de ces fonds, débiteur forcé de l'intérêt qu'ils rapportent aux caisses, n'a jamais résisté à la tentation de les utiliser. Les dettes qu'il a contractées de la sorte constituent par leur exigibilité un danger véritable. M. Poinsard a examiné et critiqué les projets de réforme dont les chambres ont été saisies; il conclut à la nécessité de donner aux caisses d'épargne une large indépendance et de les autoriser à placer elles-mêmes leurs fonds.

M. Delatour a lu une étude sur l'incidence des impôts assis sur les capitaux de prêt. L'incidence de ces impôts différera suivant que les capitaux auront été prêtés avant ou après son établissement. Dans le premier cas, c'est le prêteur qui est atteint : lié par le contrat, il ne peut imposer à l'emprunteur un intérêt plus élevé. Dans le second cas, c'est sur l'emprunteur que retombe l'impôt : le capitaliste ne consentirait à subir une diminution d'intérêt du fait de l'impôt que s'il ne trouvait pas de placement plus rémunérateur, et ce placement existe, car tous les capitaux ne sont pas et ne peuvent pas être également frappés. M. Delatour discute avec une grande justesse les résultats des impôts de cette nature établis à diverses époques en France, en Autriche, en Italie. Ce travail forme un chapitre du mémoire que l'auteur a présenté à l'Institut en 1887 et pour lequel il a obtenu le prix Rossi.

M. J. Passy a donné lecture d'une étude sur les taxes successorales belges. Les successions ne sont pas toutes soumises en Belgique, comme en France, au même régime fiscal. Les successions en ligne directe sont atteintes par un droit de mutation; les autres successions belges, par un droit de succession; les successions aux immeubles belges ayant appartenu à des étrangers, par un droit de mutation par décès. A ces dénominations différentes correspondent des différences de fond, que M. Passy a soigneusement indiquées. Elles sont le résultat de la faveur marquée du législateur belge pour les successions en ligne directe : affranchies de tout impôt jusqu'en 1850, elles n'y sont actuellement soumises que pour les immeubles; encore les parts immobilières inférieures à 1,000 francs sont-elles exemptées d'impôt; outre les modes d'évaluations ordinaires, les héritiers peuvent

choisir, s'il leur est plus favorable, le *système des multiplicateurs*. Ce sont là, comme la disposition qui impose au même taux que les biens recueillis par des non-parents les biens laissés en sus de la part héréditaire, des vestiges de l'ancien système de la copropriété familiale. M. Passy a également exposé une autre particularité non moins intéressante du régime belge : la déduction du passif héréditaire pour la détermination de la valeur imposable.

M. Chardon a étudié les rapports de la Banque de France avec le Trésor. Après avoir rappelé les emprunts faits à la *Caisse d'escompte* par les derniers ministres de la monarchie et les circonstances dans lesquelles avait été créée la Banque de France, il a marqué les grandes dates de l'histoire de ses rapports avec le Trésor public : les avances au premier Empire; les opérations des premières années de la Restauration; les origines du compte courant sous la monarchie de Juillet, les prêts de 1848 et les traités qui en furent la suite; les avances au second Empire et le renouvellement du privilège; les avances faites à la Défense nationale. Il a enfin exposé le mécanisme de l'avance permanente sous forme de compte courant réciproque.

M. Delanney a lu une étude sur la vicinalité. Après avoir rappelé, dans un bref historique, les textes qui de 1789 à 1836 avaient ébauché l'organisation de notre réseau vicinal, M. Delanney examine l'œuvre du législateur de 1836; il décrit et discute les combinaisons diverses auxquelles on a eu recours depuis 1868, en vue de hâter l'ouverture de nouveaux chemins. Il s'efforce de déterminer les conséquences économiques des facilités qu'ils ont données à la circulation des produits agricoles et industriels. Il signale, enfin, les modifications qu'il serait utile d'apporter aujourd'hui à la loi organique de la vicinalité.

M. Lacroix doit nous remettre à bref délai une étude sur le rôle fiscal de la poste et les variations du produit net de ce service. Nous espérons que M. Maurice Chotard sera aussi en mesure de lire assez prochainement une étude sur l'œuvre financière de M. de Villèle. M. de la Rupelle recherche les documents relatifs aux dépenses de guerre du premier Empire. M. Marcé étudie le contrôle judiciaire de la Cour des comptes. M. Cathrein doit relever les lois et usages des divers pays au sujet de l'initiative des chambres en matière de crédits budgétaires.

Parmi les autres travaux en préparation, je dois signaler : dans le Groupe d'histoire et de diplomatie, ceux de M. Delavaud sur les rapports du Directoire avec l'Espagne, de M. Dœbler sur les rapports de l'Angleterre avec la Turquie au commencement du siècle, de M. Fontin sur le rôle de la France au Levant, de M. de Villeneuve sur les rapports de la France avec la Russie au XVIIIe siècle, de M. Gailly sur les origines de la colonisation pénale; dans le Groupe de droit public et privé, ceux de M. Piot sur la situation de la papauté, de M. Devillers sur l'organisation municipale de New-York, de M. Pensa, sur les pensions civiles.

AUG. ARNAUNÉ.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Histoire. Diplomatie. Politique.

Revue des Deux Mondes. — *1er juillet.* Lévy-Brühl. Les idées politiques en Allemagne au XIXe siècle. — G. Valbert. Deux gouverneurs de l'Alsace-Lorraine. — *15 juillet.* De Courcy. La renonciation des Bourbons d'Espagne au trône de France. — Picot. Le centenaire de l'assemblée de Vizille. — *1er août.* Rothan. Une cour allemande au XIXe siècle. — G. Valbert. Le marquis d'Argenson. — *15 août.* Roussel. L'Algérie (suite). — Rothan (suite). — De Courcy (suite). — *1er sept.* De Courcy (suite). — A. Leroy-Beaulieu. La religion en Russie.

Revue des Questions historiques. — *1er juillet.* Le comte de Vergennes, ses débuts diplomatiques.

Revue britannique. — *Juillet.* Un État chrétien au XIXe siècle. — Carnot. — *Août.* Flourens. Aff. de Massaouah. — La Prusse et la France en 1859. — Le cardinal Maury. — *Septembre.* Les Anglais à Paris pendant la Révolution.

Correspondant. — *10 juillet.* Encyclique sur la liberté humaine. — Thureau-Dangin. M. Guizot au pouvoir. — E. Biré. Marie-Thérèse impératrice. — Col. de l'Église. A propos de l'anniversaire de Sadowa. — Soderini. Les élections municipales de Rome. — *25 juillet.* Le pape et la liberté. — Thureau-Dangin. M. Guizot au pouvoir. — *10 août.* M. Guizot (suite). — M. Cottin pendant la Terreur. — *25 août.* Thureau-Dangin. La mort du duc d'Orléans. — Le leurre d'une alliance. — *10 sept.* M. Guizot (suite). — De l'histoire de l'Église. — Le Pan-anglican Synode, 1888. — Les Italiens à Tripoli. — *25 sept.* M. de Villèle (suite). — Thureau-Dangin. La reine Victoria au château d'Eu.

La Revue diplomatique. — N° *25.* S. M. Guillaume II. — Les entreprises américaines au Mexique. — N° *26.* M. Le Myre de Villers. — Les États-Unis. — Discours de Guillaume II. — N° *27.* Don A. C. del Castillo. — N° *28.* Don C. Martos. — La convention internationale américaine. — N° *29.* Humbert Ier. — N° *30.* Le Mis de la Vega de Armijo. — La mission de M. Thiessé. — N° *31.* F. Crispi. — La réforme consulaire. — La question arménienne. — N° *32.* Don F. Menendez. — République dominicaine. — N° *33.* Guillaume II. — Une nouvelle phase de la Question romaine. — N° *34.* M. Marinovitch. — La question arménienne. — La réforme consulaire. — N° *35.* Nasser-ed-Din. — La Guyane indépendante. — N° *36.* Haïti. — N° *37.* M. Herbette. — N° *38.* Don J. F. Medina. La situation à Haïti.

Revue bleue. — *7 juillet.* Lavisse. Un empereur dans l'opposition. — Rendu. L'alliance allemande et l'opinion en Italie. — *21 juillet.* L'affaire du Tonkin. — *28 juillet.* Les Russes en Asie centrale. — Les églises orientales dans l'empire ottoman et l'Autriche-Hongrie. — La sécularisation de l'État aux États-Unis. — *11 août.* Le chemin de fer transasien et le péril chinois. — *18 août.* La question d'Orient dans la mer Rouge. — *25 août.* Le congrès panslaviste à Prague. — L'Allemagne jugée par une Russe. — La vérité sur la marine. — *15 sept.* L'Église romaine et l'État italien. — L'indépendance des États-Unis.

Revue Sud-Américaine (Paris). — N° *154.* Le Brésil et la République Argentine. — N° *156.* Message du président de la Répub. Argentine. — L'Uruguay en 1888. — N° *160.* La pacification de l'Amérique. — Message du P. de la Rép. de l'Équateur. — N° *161.* La nouvelle Plata. — La Bolivie orientale. —

N° 164. La Bolivie orient. — *N° 165.* Politique franco-argentine. — *N° 166.* La République Argentine. — La Bolivie orientale. — *N° 167.* La République Argentine, esquisse historique.

Le Mémorial diplomatique. — *N° 25.* Affaires d'Égypte. — Les délégations austro-hongroises. — *N° 26.* Les deux discours de l'empereur Guillaume II: ses premiers actes. — Les délégations austro-hongroises. — *N° 27.* L'entrevue de Guillaume II et d'Alexandre III. — L'État du Congo. — Encyclique sur la liberté. — *N° 28.* La prochaine entrevue des Empereurs. — L'État du Congo. — *N° 29.* Le Congo (suite). — L'entrevue de Peterhof. — *N° 30.* Les résultats de Peterhof. — Le Congo (suite). — *N° 31.* Aff. de Bulgarie. — Rapport sur le mariage du prince de Battenberg. — Arrangem. commercial de la France avec la Roumanie. — *N° 32.* Autriche et Russie. — L'incident de Massouah. — Les missions religieuses au Congo. — *N° 33.* Les illégalités bulgares. — L'État du Congo. — *N° 34.* L'entrevue de Friedrichsruhe. — La question de Massouah. — La Russie. — *N° 35.* Massouah. — *N° 36.* Lettres de Guillaume Ier. — *N° 37.* L'Angleterre et l'Afrique orientale. — *N° 38.* L'incident de Belovar.

Révolution française. — *Juillet.* Relations diplom. de la France avec les Deux-Siciles, 1789-1793. — Extrait de la correspondance de Talleyrand avec Bonaparte. — *Août.* Lettre de Michelet à Quicherat. — Les commencements de Danton (Robinet). — Corresp. inéd. du Comité de Salut public. — *Septembre.* Robespierre aux archives.

Revue du monde latin. — *Juillet.* La démocratie et les conservateurs. — Le banquet de la presse catholique.

Nouvelle Revue. — *1er juillet.* Vasili. Un secret d'État. — De Castellane. M. Thiers. — *15 juillet.* Gagnière. Napoléon à l'île d'Ebe. — Zoghel. La crise ministérielle en Égypte. — *1er août.* Rapport secret du prince de Bismarck à Frédéric III sur le projet de mariage de la princesse Victoria avec le prince Alexandre de Battenberg. — *15 août.* Rép. à la presse allemande. — La situation, par un Russe. — La marine en danger. — *1er sept.* Adam. L'entrevue manquée de Stettin. — Wodzinki. Lettres de Sobieski. — *15 sept.* Affaires de Bulgarie.

Revue de la Révolution. — *Juillet.* Conduite de Lanjuinais. — Hommes d'esprit et causeurs de la Révolution. — Un curé breton sous la Terreur. — Le frère de Guadet. — Documents : ouverture des États gén.; papiers de Choudieu; les Cent-Jours (Molé); situation diplomatique en 1792 (Custine). — *Août.* Conduite de Lanjuinais. — Hommes d'esprit et causeurs, etc. — Mémoire d'un Conventionnel. — Établissem. d'une contre-police royaliste. — Papiers de Choudieu. — Ouverture des États de 1789. — *Septembre.* Les représentants à l'armée des Pyrénées (G. Sorel). — Souvenirs d'un conventionnel. — Ouverture des États en 1789. — Papiers de Choudieu.

Revue historique. — *Juillet-Août.* Fagniez. Le père Joseph et Richelieu. — R. Hammond. Mission du comte de Guines à Berlin. — *Sept.-Octob.* Fagniez (suite). — Doniol. Une lettre de La Fayette. — Mallet. L'expédition d'Ancône.

Revue suisse (Lausanne). — *Juillet.* Manzoni et son œuvre comme patriote.

Saturday Review (Londres). — *23 juin.* The manifestoes of William II. — The Charente election. — The newspaper libel bill. — *30 juin.* Instantes tyranni. — The american presidency. — The speech-from the german throne. — *7 juillet.* England, Europe, and Egypt. — M. Gladstone calculations. — The papal encyclical. — *14 juillet.* The Emperors'meeting. — Parnellism and committees. — The offer to Mr. Parnell. — Grenoble and the journée des Tuiles. — *21 juillet.* The two Emperors. — Ireland. — *28 juillet.* The Parnellite relief bill. — M. Conybeare's suspension. — General Boulanger really defeated. — The libel bill in the Lords. — *4 août.* Lord Roseberry and Mr. Chamberlain. — The House of Lords and the law of libel. — The Parnellites and the special commission. — *11 août.* Ministers at the Mansion house. — The european situation. — The Parnellites. — *18 août.* Driven to Bay (aff. Parnell). — Mr. Goschen on the session. — Mr. Parnell and his Backers. — The italians at Massowah. — *25 août.* Continental politics. — The trouble in Sikkim. — America. — The French elections. —

1er sept. Ireland. Welsh home rule. — Egypt. — *8 sept.* M. Gladstone at Wexham. — Canada and the U. States. — *15 sept.* Canada and the United states. — A split among the separatists. — The emperor and the bishop. — A Frenchman in England 100 years ago. — *27 sept.* Politics on the Continent.

Fortnightly Review (Londres). — *Juillet.* Our true foreign policy. — Rochefort. The boulangist movement. — Throw Bulgaria with prince Ferdinand. — *Août.* A visit to president Brand. — *Septembre.* The present session. — One hundred years ago.

Nineteenth Century (Londres). — *Juillet.* Glastone. The Elizabethan Settlement of Religion. — *Août.* The real Mme de Pompadour. — Democracy and party. — American Statesmen. — *Septembre.* Gladstone. M. Forster and Ireland.

Contemporary Review (Londres). — *Juillet.* M. Chamberlain and the liberal Party. — J. R. Seeley. The impartial study of politics. — Recent work in ecclesiastical history. — *Août.* M. Forster. — The true policy of national defence. — The awakening of new England. — Chaos in the war office. — *Septembre.* Impressions of Petersburg. — Irish statistics.

North american Review (New-York). — *Septembre.* Last days of rebellion. — The issue of 1888. — The assassins of Lincoln.

Revista de España (Madrid). — *30 juin.* La historia national contemporanea. — Historiadores espanoles. — *15 juillet.* El asocianismo Inglès. — Crisis politica que atraversian todos los pueblos civilizados. — Lord Macaulay. — *30 août.* Isabel de Valois en la corte de Felipe II. — *15 septembre.* El Carlismo.

Historische Zeitschrift (Munich). — *N° 2.* Der Regensburger Reichstag und der Devolutions Krieg. — Zwei politische Testamente von Friedrich d. G. — *N° 3.* Tagebuch des F. von Stein während des Wiener Kongresses. — Der œsterreischische diplomat F. v. Lisola.

Unsere Zeit (Leipsig). — *Juillet.* Das heutige Frankreich. — Konstantin Aksakow (1817-1860). — Am Sarge Kaiser Friedrich. — *Août.* Officielles Deutschthum und freiwillige Ausländerei.

Preussische Jahrbucher (Berlin). — *Juillet.* Zwei Kaiser. — Die Beme. — *Août.* Delbrück-Persönliche Erinnerungen an der Kaiser Friedrich und sein Haus. — *Septembre.* Ein Ausveg aus der Fremdwörternoth.

Gegenwart (Berlin). — *N° 31.* Die Landtagwahlen in Preussen. — *N° 32.* Russlands Wirthschaft in Centralasien. — *N° 34.* Englands politisches Interesse.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Juillet.* Kaiser Friedrich. — Ein amerikanischer Staatsmann. H. Clay. — Berlin und Frankfurt (1848-49). — Der Krieg der Sicilischen Vesper. — *Août.* Rousseau und Kant. — Unter den Linden. — Frankreich im XVIIe und XVIIIe Jahrhundert. — Die Universitätsfeir von Bologna. — Mme de Staël in Italien. — *Septembre.* Das ökumenische Patriarchat, die orientalische und die bulgarische Frage.

Finances. Économie politique.

Nouvelle Revue. — *15 juillet.* Courcelle-Seneuil. La morale et l'usage des richesses. — *15 août.* L'abolition de l'esclavage au Brésil. — *1er sept.* La dette métallique de la Russie et le rouble. — Le budget d'un monopole.

Revue Sud-Américaine. — *N° 157.* La question de la dette péruvienne. — L'empire du Brésil. — *N° 158.* Les États-Unis libre-échangistes. — Rôle de la France au Rio de la Plata. — L'Urugay. — *N° 159.* Le crédit public argentin. — Le Maté. — *N° 160.* Progrès des crédits argentin et brésilien. — *N° 161.* Le crédit territorial dans la Rép. Argentine. — *N° 162.* Un marché loyal entre la France et la Rép. Argentine. — *N° 163.* L'émigration. — *N° 164.* Le droit au travail dans la R. Argentine. — *N° 165.* L'émigration dans la Rép. Argentine. — *N° 166.* Le blé et le relèvement monétaire. — *N° 167.* Le crédit territorial dans la Rép. Argentine.

Revue des Institutions de prévoyance. — *Juin.* Maze. Institutions de la Cie

d'Orléans. — Projet de loi sur les soc. de secours mutuels; examen critique. — La Fourmi. — Société anonyme des locataires coopérateurs à Londres. — *Juillet*. Maze (suite). — Les sociétés coopératives (Suisse). — *Août*. Maze. Le Dr Guépin. — Les sociétés coopératives (suite). — Lafitte. Assurances sur la vie et sociétés de retraites. — Quelques réformes dans l'organisation des sociétés de secours mutuels.

Revue diplomatique. — *N° 28*. Les usages commerciaux. — *N° 30*. Les nouveaux débouchés commerciaux. — Tarif douanier de la Suisse. — *N° 37*. La dette espagnole.

Revue des questions historiques. — *1er juillet*. Les ressources extraordinaires de la royauté sous Philippe VI.

Bulletin de la Soc. de Géographie de Bordeaux. — *16 juillet*. Commerce de Bordeaux.

Revue du monde latin. — *Juillet*. L'abolition de l'esclavage au Brésil.

Correspondant. — *25 juillet*. La situation économique des Congrégations. — Un ranch français dans le Dacota. — Les faits économiques et le mouvement social.

Mémorial diplomatique. — *N° 28*. L'abolition de l'esclavage au Brésil.

Revue bleue. — *14 juillet*. Les relations commerciales entre la France et l'Angleterre. — *21 juillet*. La morale économique. — *15 septembre*. La dette publique en Russie, ses origines et son développement.

Révolution française. — Léon Poinsard. Le crédit public et les emprunts pendant la Révolution.

La Science sociale. — *Juillet*. Questions du jour, la finance. — Demolins. Les populations forestières. — Préville. Les Boërs. — Bureau. Les Tartares Kalkhas. — *Août*. L'abolition de l'esclavage en Afrique. — Demolins. Les populations minières. — De Rousiers. L'empire russe en Asie. — Pinot. Monogr. du Jura bernois. — *Septembre*. Le rôle de l'école. — Demolins. Les populations minières. — De Rousiers. Les populations circumpolaires. — Pinot. Monographie du Jura bernois.

Revue britannique. — *Juillet*. Le privilège de la Banque de France.

Revue chrétienne. — *1er juillet*. Robert. Les institutions ouvrières de prévoyance et d'épargne. — *Septembre*. De Pressensé. Le mouvement social et particulièrement le socialisme chrétien en Angleterre.

Revue philosophique. — *Septembre*. Secrétan. Questions sociales : le luxe.

Nouvelle Revue. — *1er Juillet*. La propriété et la famille au Montenegro.

Bulletin de la Société de législation comparée. — *Juin*. La Zadruga en Croatie.

Revue maritime et coloniale. — *Juillet*. Rapport sur la pêche de la sardine.

Bulletin du ministère des finances. — *Juillet*. Lois et décrets relatifs aux alcools étrangers; aux oblig. à lots de Panama; aux passeports; aux installations électriques; aux viandes fraîches étrangères; aux sociétés d'ouvriers adjudicataires dans les marchés. — Bases des contrib. dir. 1887. — Propriétés bâties. — Commerce des boissons. — Production des alcools. — Quartiers pauvres et riches de Paris. — Réformes en Tunisie. — L'année budgétaire dans divers États. — Angleterre : vins en bouteilles; caisses d'ép. privées; le monnayage en 1887; les banques; la procédure budgétaire. — Belgique : pensions militaires; régime des tabacs; séparation des postes et télég.; procédure parlementaire; les débits de boissons et l'alcoolisme. — Allemagne : commerce ext. — Autriche : budget commun 1889; régime des alcools. — Italie : question monétaire. — Espagne : la banque et l'État; recouvrement des impôts directs; régime des alcools. — *Août*. Chemins vicinaux, avances aux localités. — Loi sur le budget extraord. de la guerre. — Transport des boissons. — Les impôts, les revenus de l'Etat. — Le commerce extérieur. — Répartition des fonds de subvention. — Situat. des exerc. 1887-1888. — Ventes judic. d'immeubles. — Les faillites 1886. — Budget de Paris 1889. — Monnaies, taxe sur les chiens en Tunisie. — Régime fiscal des successions en divers pays. — Angleterre : règlement des budgets; enquête monétaire; finances locales. — Allemagne : budget de l'empire, ventes judic. d'immeubles, les réunions foncières à Bade. — Belgique : échanges de biens ruraux. — Espagne : mouvem. de la prop. foncière. — Italie : la comptabilité de l'État; réformes postales. — Portugal : les tabacs. — Russie : régime des spiritueux. — Chine : com-

merce extérieur. — *Septembre.* — Les recettes particulières. — Les bons du trésor. — Table de mort. de la C. des ret. pour la vieillesse. — Produit des impôts directs. — Commerce extérieur. — Import. de blé. — Produits des impôts indirects. — Navig. intérieure. — Angleterre : conv. des sucres; finances locales; réforme de l'admin. locale; les postes et télég. — Allemagne : les revenus à Berlin; exploit. des forêts de l'Etat. — Italie : les pensions. — Espagne : statist. financière du royaume. — États-Unis : product. et consom. des métaux précieux.

Bulletin du ministère des travaux publics. — *Mai.* — Statistiques concernant la circulation sur les diverses voies de communication. — Recettes, longueurs ouvertes, tarifs homologués des chemins de fer. — Valeur des titres de chemins de fer français en 1887. — Exploitation des chemins de fer en Belgique, 1886. — États-Unis : statistique des accidents de chemins de fer 1882-1887 — Inde anglaise : situat. des chem. de fer. — Chem. de fer de Bosnie-Herzégovine. — *Juin.* — Textes législatifs relatifs aux voies de com. — Mouvem. de la navigation intérieure et maritime. — Recettes et ouvertures de chemins de fer. — Circulation dans Paris. — Italie : Convention relative au chem. de fer de la Méditerranée. — Mouv. maritime des principaux pays du globe. Comm. extérieur des colonies anglaises 1870-1886. — Exploit. des chem. de fer prussiens 1886-1887. — Exploit. des tramways belges 1886. — *Juillet.* Lois et décrets. — Exploit. des tramways français 1887. — Navig. intérieure. — Exploitat. et ouvertures de chemins de fer français. — Mouvem. marit. dans les ports anglais. — Exploit. des chem. de fer suisses 1886. — Industrie minérale en Autriche 1886.

La Réforme sociale. — 1er *Juillet.* P. Leroy-Beaulieu. Le Play et son œuvre. — La production agricole en France en 1789 et 1788. — Les garanties pour les fonds de retraite et d'épargne. — Le rôle des conseils de prudhommes. — Le Myre de Villers. Les conditions de la colonisation et de l'exportation françaises. — *16 juillet.* Les garanties pour les fonds de prévoyance et d'épargne. — L'institution de l'Homestead. — Les petits logements, à Nantes. — Les créoles de la Réunion. — 1er *août.* L'enfant dans les classes laborieuses. — Les petits logements à Nantes. — La bienfaisance à Paris. — *15 août.* L'enfant des classes laborieuses (suite). — Les petits logements à Nantes (suite). — La bienfaisance à Paris (suite). — Législation internat. du travail. — 1er *septembre.* Collinet. Ouvrier mineur à Lavaveix. — Déduction du passif dans l'impôt successoral. — *16 septembre.* Cheysson. L'imprévoyance dans les sociétés de prévoyance. — C. Jannet. Une banque populaire dans le Minnesota. — Les conseils de prudhommes. — La dépopulation. — L'épargne ouvrière.

Economiste français. — *23 juin.* L'avenir de la Russie et de l'Asie centrale. — Le commerce allemand en 1887. — Les prestations. — La Grèce contemporaine. — Les logements d'ouvriers. — Finances de l'Inde anglaise. Varia. — *30 juin.* Le budget de 1789 et le budget de 1889. — Le commerce extér. de la France; de l'Angleterre. — L'engagement subreptice des dépenses. — La situation de la Compagnie de Panama. — Le travail servile et le travail libre au Brésil. — L'immigration des étrangers en Angleterre. — *7 juillet.* Le bouleversement fiscal. — La production chevaline. — L'immigration chinoise en Australie. — Cours forcé et cours légal des billets de banque. — *14 juillet.* Le bouleversement fiscal (suite). — Les valeurs mobilières en France. — Mouvement économ. aux États-Unis. — Intervention des municipalités dans les conditions du travail. — Canal de Panama. — Rôle de la commis. du budget. — Le cours forcé et le cours légal des b. de banque. — *21 juillet.* Octrois, successions. — Commerce extér. 1888. — L'Islande économique. — *11 août.* Le capital de la dette publique en France. — Affaires municipales. — *18 août.* Les fonds de l'État depuis le début du siècle. — Rendement des nouvelles lignes ferrées. — Les habitat. ouvrières. — Le travail des prisons. — Finances du Japon. — *25 août.* L'assurance obligatoire. — Patrons et ouvriers — Affaires municipales. — Les Anglais dans l'Inde. — 1er *septembre.* Crédit actuel des États d'Europe et d'Amérique. — Résultats inattendus du dévelop. de l'instruction publique. Affaires municipales. — *15 septembre.*

Droits sur les sucessions (comparés). — Valeurs mobilières en France. — Les Russes en Asie. — Aff. municipales.

THE ECONOMIST (Londres). — *16 juin.* The improvements in the credit of the British Colonies. — Tenant farming in the United States. — The wine duties. — *23 juin.* The new duties on securities. — The amendment of the companies act. — Crown royalties and gold mining in Wales. — *30 juin.* The financial arrangements of the local government. — The Channel tunnel. — The Gamble in metals. — Purchasing power of silver in India. — *7 juillet.* Finance accounts of India. — The rate payers relief under the local government bill. — The standard of the copper market. Halfyear movements in the prices of commodities. — *14 juillet.* Foreign government bonds. — The finances of the United States. — *Supplément du 14 juillet.* Past halfyear's trade. — The world's railways and telegraphs. — The cotton industry. — The progress of British merchant shipping. — The New-Zealand custom tariff. — Accounts relating to trade, etc. — Circulation of banks. — Comparative prices of commodities. — *21 juillet.* Business of the session. — The railway and canal traffic bill. — Gold mining in India. — Brazilian finances. — Failures in U. S. and Canada. — *28 juillet.* Brewers as money lenders. — The railway rates bill. — The metropolitan D. railway. — Canadia railways. The trade of China. — *4 août.* Harvest prospects. — Concealment of contracts. — Precious metals in U. S. — Argentine finance. — *11 août.* The indian budget discussion. — Consumption of beer. — Railway returns 1887. — Married Women property and its responsibility. — The Working of the Employer's liability act. — *Supplément du 11 août.* — Iron and steel trades. — Cotton industry. — Foreign trade of China. — Indian Wheat trade. — Comparat. prices of commodities. — *18 août.* English railways accounts 1888. — The relief to local taxation. — Metropolit. joint stock banks 1888. — *25 août.* Irisk banking statistics. — Gold mining in Queensland. — Indian railways in 1887. — Oversea communic. with Siberia. — *1er septembre.* The sugar bounties conference. — Trustee's grievances. — American railways. — *8 septembre.* Coming difficulties in India. — Sugar bounties. — Wheat crop 1888. — Passengers receipts on the brit. railways, 1887. — The post office savingbanks and small Investments. — The southern prov. of Brazil. — German banking 1887. — Mineral production of the U. Kingdom 1887.

SATURDAY REVIEW (Londres). — *23 juin.* Treasure hunting in Peru. — Chinese immigration. — *14 juillet.* The state of public business. — Belief and make belief. — The bank dividends. — *21 juillet.* Harvest prospects. — *4 août.* The railway and canal traffic bill. — English tobacco. — The railway dividends. — *11 août.* — The strikes in France. — Improvement in the iron trade. — *18 août.* Eastern railways. — The end of perpetual pensions. — *25 août.* The harvest. — *1er septembre.* — The sugar bounties convention. — *22 septembre.* Relating the russian currency.

BOARD OF TRADE JOURNAL (Londres). — *Juillet.* Customs and Inland revenue out. — Copyright in Heligoland. — Shipbrokerage fees in French ports. — Customs tariff of western Australia. — Rates of drawback in Victoria. — Trade betw. Spain and the U.K. — Average price of tea. — Water power employed in the United States. — Condition of labour in State of New-York. — The resources of New Mexico and Dacota. — Statistical tables. — *Août.* Tariff changes. — Customs tariff of New Zealand. — Changes in the C. tariff of Finland. — Notices. — Tea cultiv. in Assam. — Etablishment of a dept. of labour in the U. S. — French legislat. for regulating female and child labour. — Brazil as a field for emigration. — Flax industry of the U. S. — Foreign trade of China 1887. — *Septembre.* Notices commerciales. — Mails for Constantinople and Salonica b. w. of Servia. — Tariff changes. — Customs tariff of Bolivia. — Extracts from diplom. and consul. reports. — Comparative lost of manufacturing Worsted coatings in England and the United states. — Iron product. in the U. S. — Cattle breeding in Russia. — Statistical sketch of Japan. — Proposed chinese consular service. — Canal communic. betw. the Caspian and the black sea. The Russian sugar industry.

NORTH AMERICAN REVIEW (New-York). —

Juillet. Abuse of corporations. — That chinese Wall. — Perennial eating houses. — Postal savings banks. — *Août.* Prohibitory law and personal liberty. — Wool. — Home and foreign markets. — *Septembre.* Prohibition. — The people's banks.

Political science quarterly (New-York). *Juin.* — Control of Immigration. — Surplus revenue. - The State and the poor.

Quarterly Journal of economics (Boston). — *Juillet.* Wage statistics. — Ruskin as a political economist. — Tariffs acts under the confederation.

Nineteenth Century (Londres). — *Juillet.* The vague cry for technical education. — The new labour party. — Liberating the slaves in Brazil. — *Août.* East London labour. — A mountain vineyard in California. — *Septembre.* Socialism through american spectacles. — The miners of Scotland. — Co-operatives stores for Ireland.

Fortnightly Review (Londres). — *Juillet.* Pawnbroking in England and abroad. — *Août.* Capital and culture in America. — *Septembre.* The social status of women in India.

Contemporary Review (Londres). — *Juillet.* Local taxation of rents in London. — *Août.* State socialism. — The new national insurance laws in Germany. — *Septembre.* State socialism.

Revista de España (Madrid). — *30 juin.* La reaccion proteccionista en Espana. — *30 juillet.* La hacienda publica colonial.

Unsere Zeit (Leipzig). — *Juillet.* Das Recht auf Arbeit und seine Durchführung. — *Août.* Die Eisenbahnen nach Konstantinopel und Saloniki. — Agrarpolitische Fragen. — *Septembre.* Landwirthschaft, zwischenhandel, und Consum. — Die Regulirung des Eisernen Thores an der Donau.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Tubingue). — *N° 2.* Ueber gewisse Wertgesamtheiten und deren Beziehung zum Geldwert. — Zur Frage der standischen gliederung der Gesellschaft. — Die wirtschaftliche Interessen vertretung in d. Schweiz. — *N° 3.* Schaffle. Der Mangel an Individualisierung. — König. Eine direkte Reichsteuer für Deutschland und auch für Oesterreich-Ungarn. — Deutsch Unfallversich. im 1886. — Zivilpensionen in Frankreich. — Zur Ackerbaustatistik, Frankreichs. — Russische Zuckerindustrie. — Rumanische Tabakregie.

Die Gegenwart (Berlin). — *N° 26.* Die Warrantfrage. — *N° 27.* Die Ziele und Ideen der Anarchisten. — Ueber die Versicherung gegen Witterungunfalle. — *N° 28.* Ein amerikanisches Urtheil über deutsche Industrie. — *N° 33.* Zu den Arbeiterunruhe in Paris. — *N° 87.* Das Nationalgefühl nach Wesen, etc. — *N° 88* (suite).

Preussische Jahrbücher (Berlin). — *Juillet.* Der Thronwechsel und die ihn Begleitenden Akte. — *Août.* Die Geldstrafe. — *Septembre.* Ueber den ländlichen Wucher im Saar und Mosell Gebiet.

Archiv für offentliches Recht. — *N° 4.* Das Preussich und das Reichs-budget.

Jahrbücher für national Œkonomie (Iena). — *N° 6.* Wert-theorien und Wertgesetz. — Die öffent. Armenpflege in den deutschen stadten. — *N° 1.* Zur Theorie des Kapitals. — Das Sinken der Warenpreise. — Neuere Schrifte über Geld und Edel Metalle. — Wirtschaftliche Gesetzgebung Englands 1886-1887. — Schwankungen des Diskonts, des Wechselkurzes und des Silberpreises 1887. — Kulturkarte von Nordamerika. — *Supplément n° XIV.* Zustand und Fortschritte der Deutschen Lebenversicherungs-Anstalten 1887. — *N° 2.* Das Sinken der Warenpreise. — Die wirthschaft. Gesetzg. Englands 1886-1887. — Die Preisentwicklung im Hamburger Handel. — Durchschnittspreise 1879-1887 in Deutschland.

Volkwirthschaftliche Wochenschrift (Vienne). — *14 juin.* Argentinien. — Oesterreichisch-ungar. Firmen in Constantinopel. — Die bulgarische national bankvaria. — *21 juin.* Die Aufhebung des Triester Freihafens. — *5 juillet.* Unsere Gewerbe Genossenschaften. — Finanzielle Emissionen. — *12 juillet.* Triest und die Orientbahnen. — *26 juillet.* Winke zur Hebung unserer Ausfuhr nach China. — *2 août.* Unser papier. — Export. — Die Fälschungen œsterreichischer Sensenmarken in Deutschland. — *9 août.* Triest Verkehr zu Lande. — *16 août.* Die Vermögens-Bilanz der Wiener Geldinstitute 1887. — *30 août.* Wiener Export-Industrien. — *6 septembre.* Industrie und gewerbe in Œsterreich. — *20 septembre.* Die kunstliche Austernzucht in Œsterreich.

Législation. Droit public.

Revue d'administration. — *Juin.* Des recours contre l'administration pour illégalité d'impôts. — Différentes formes de l'impôt sur le revenu. — Du sectionnement électoral. — Revision annuelle des listes électorales. — Jurispr. — *Juillet.* H. Passez. Les portions ménagères et communales en France et à l'étranger. — Celières. Privilège des ouvriers en mat. de travaux publics locaux. — De la prostitution. — *Août.* Le Vavasseur de Précourt. Traité de la jurid. administrative, de M. de Laferrière.

Revue bleue. — *14 juillet.* Les armées étrangères. Serbie. — *21 juillet.* Les origines du dualisme en Autriche. — *4 août.* Le Reichstag allemand. — *18 août.* Les travaux des conseils généraux. — *1er septembre.* L'établissement du dualisme autrichien.

Revue des Deux-Mondes. — *1er août.* De Noailles. Le pouvoir judiciaire aux États-Unis. — *15 août.* L'État moderne et sa fonction, par P. Leroy-Beaulieu. — *15 septembre.* Du Bled. Le régime municipal de Paris.

Revue diplomatique. — *N° 27.* L'arbitrage international.

Journal du Droit international privé. *Nos V, VI.* Padoa-Bey. Compétence de la juridiction mixte entre indigènes et administration en Égypte. — De la contrefaçon littéraire aux États-Unis. — Condition des sociétés étrang. en Italie. — Négoc. à l'étranger de titres perdus ou volés. — Situation des étrangers en Portugal. — De la propriété de la musique d'un ballet. — Chronique : affaires Sbarbaro, Cerruti, Pelletier. — Les étrangers naturalisés et le service militaire. Jurisprud.

Revue de Droit international. — *N° 3.* Holtzendorff. Les incidents de Pagny et de Schirmeck. — Gabba. L'incident consulaire franco-italien. — Demeure. Les Juifs en Belgique. — E. Hocquardt. Validité des mariages célébrés par un agent diplomatique. — *N° 4.* E. Lehr. Le nouveau droit pénal portugais. — Conflit des lois, mariage et divorce. — Sacerdoti. Unification des lois en matière d'abordage. — G. Moynier. Droit int. des chemins de fer en temps de guerre. — Komarowski. La publication des traités. — De Bulmerinqe. Réformes judiciaires désirables en Orient. — Buzzati. Les chemins de fer en temps de guerre.

Bulletin du ministère des travaux publics. — *Mai.* Lois et décrets concernant les voies de communication. — Convention pour régler la pêche dans le Rhin, ses affluents et le lac de Constance. — *Juin.* Police du bétail sur les chemins de fer ou bacs. — Passages d'eau en Belgique, modif. de la législat. — *Juillet.* Règlement allemand sur les soumissions de travaux p. les chemins de fer de l'Etat.

Bulletin de la Société de législation comparée. — *N° 5.* Société de réforme et codification du droit des gens, Congrès de Londres 1887. — Note sur le code civil au Montenegro. — *N° 6.* La faillite en Belgique, Italie, Espagne. — Le jury correctionnel dans la Suisse romande. — Cérémonies nuptiales chez les Morlaques de Dalmatie. — *N° 7.* Le code maritime italien.

Archives diplomatiques. — *Juin.* Déclaration relative aux câbles sous-marins. — Négoc. commerciales entre France et Italie. — Rapport à l'assemblée fédérale suisse. — *Juillet.* Convention de limites entre l'Autriche et la Roumanie. — Négoc. commerciales entre la France et l'Italie. — Suisse, gestion du conseil fédéral 1887.

Revue britannique. — *Septembre.* Les postes et télégraphes en Angleterre.

Revue maritime et coloniale. — *Juillet.* Eléments de droit maritime international. — Des infractions à la police de la navigation. — *Août.* Eléments, etc. (suite). — *Septembre.* Eléments (suite).

Nouvelle Revue. — *1er juillet.* La question des cadres. — *15 juillet.* Les cadres (suite). — *1er août.* Les théoriciens de la paix universelle. — *15 août.* C. Guyho. La constitution de 1852. — *15 septembre.* De Marcère. La constitution de 1875, la revision.

Revue algérienne. — *Juillet.* Du ré-

gime des eaux en Algérie (suite). — Coutumes indigènes (suite).

Revue sud-américaine (Paris). — *N° 154.* La République Argentine et le droit international (Pradier-Fodéré).

Revista de España (Madrid). — *30 juin.* La vida administrativa de catorie anos. — *30 août.* El sistema parlamentario. — *15 septembre.* Mendizabal y el regimen parlamentario.

The Economist (Londres). — *16 juin.* The progress of local government bill. — Ex-territoriality. — The amendment of the Companies Act.

Political science Quarterly (New-York). — *Juin.* Reform of the federal service. — The english local government bill. — The german emperor.

Saturday Review (Londres). — *23 juin.* Life peers. — The licensing clauses. — *30 juin.* The story of the London police. — Army management. — *7 juillet.* The Welshland question. — *14 juillet.* Payment of members of parliament. — The life peer bill. — London police (suite). — *21 juillet.* The local government bill. — England versus Australia. — *28 juillet.* Have we a public prosecutor. — Cant here be another *Alabama.* — *11 août.* The local gouvernment bill. — Bluntschli's theorie of the State. — The law books. — *18 août.* The metropolitan board of works. — *25 août.* The force of treaties. — The fishery treatry. — *22 septembre.* Régistration and elections.

Contemporary Review (Londres). — *Juillet.* Indian national congresses. — *Août.* The parochial system at fault.

Fortnightly Review (Londres). — *Août.* Jobbery in our public offices.

North American Review (New-York). — *Juillet.* Our sea coast defences. — Democracy at St Louis. — Issues of the coming campaign. — Scientific specific for intemperance.

The law quarterly Review (Londres). *Juillet.* A note on the factors act. — The local government bill. — Public meeting and public order. — Early english land tenures. — English authors and american copyright.

Nineteenth Century (Londres). — *Juillet.* The curse of the war office. — Local government and county councils in France. — *Août.* Who owns the Churches. — The public offices.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Septembre.* Die bildungs mittel der Reichspost und Telegraphen-verwaltung.

Die Gegenwart (Berlin). — *N° 25.* Die Gründung eines Internationalen Erziehungsrathes. — *N° 28.* Das deutsche Fürstenamt in der Gegenwart. — Internationales Eisenbahnfrachtrecht.

Archiv für offentl. Recht. (Freiburg I. B.). — *N°s 2-3.* Savigny. Friedenpräsenz des deutschen Heeres und das Recht des Reichstags. — Das Kaiserlich-russische Thronfolge und Hausgesetz. — Der Begriff des Betriebs unfalls (Reichsgesetzen über die Unfall versicherung). — *N° 4.* Die Einheitlichkeit des Deutschen Heeres und die contingents herrlichkeit.

Géographie, Affaires coloniales.

Revue géographique internationale. — *Avril.* La France à l'extérieur. — La statistique géographique (Levasseur). — Sept ans dans l'Afrique centrale. — Expédition au Congo. — Le bassin de l'Orénoque. — *Mai.* Sept ans dans l'Afrique centrale. — Levasseur (suite). — Algérie, le pétrole, la crise foncière. — Convention franco-chinoise. — Renseignements commerciaux (de Tamatave). — Emin Pacha. Voyage de Lado à Monbouttou. — Les rapides du haut Mekong. — Marche. Les Philippines. — Lenz. Le Congo. — Le Beledougou. — *Juin 1888.* La France à l'extérieur. — La douane espagnole. — Ce que l'Algérie a coûté à la France. — L'administration et le commerce français en Tunisie. — Madagascar, le commerce en 1888. — Emin-Pacha. Mon dernier voyage de Lado à Monbouttou. — Le bassin de l'Orénoque. — Expédition autrichienne au Kongo. — Varia. — *Juillet.* Sept ans dans l'Afrique centrale. — Où en est l'Algérie. — Le commerce français en Tunisie. — Emin-Pacha (suite). — Le Dar-Fôr sous Gordon. — *Août-septembre.* Coudreau. Première campagne aux monts Tumuc-Humac. — Nouvelles des colonies.

— Emin-Pacha (suite). — Le Dar-Fôr sous Gordon (suite).

Bulletin Soc. de géog. commerciale (Paris). — *N° 5.* Mésopotamie et Perse. — Commerce français et culture des graines à huile en Algérie. — La front. du Maroc. — La répub. Sud-Africaine. — Fermes indigènes au Tonkin. — *N° 6.* Les Iles sous le Vent. — Pêches maritimes de la France. — Routes en Cochinchine. — Nouvelles-Hébrides. — La gutta-percha au Cambodge. — La ramie. — La navig. du fleuve Rouge. — *N° 7.* Notre empire algérien. — Voyage à travers les Cordillères. — Le Mexique. — De l'Oxus à Samarcande. — Le litige français espagnol en Guinée.

Bulletin de géographie (Bordeaux). — *18 juin.* Notes sur quelques plantes commerciales du Sénégal. — Climatologie du Soudan. — Les abordages en mer. — *16 juillet.* Les abordages (suite).

Nouvelle Revue. — *1er septembre.* Bizerte.

Revue britannique. — *Juillet.* Palenqué et la civilisation maya. — *Août.* Les Chinois en Australie. — *Septembre.* Les colonisateurs de Madagascar.

Réforme sociale. — 1er *août.* Tahiti et ses habitants.

Mémorial diplomatique. — *N° 26.* L'expédition de Stanley. — *N° 30.* Les frontières du Portugal et de Zanzibar. — Délimitation entre l'Argentine et la Bolivie.

Revue diplomatique. — *N° 28.* Les colonies allemandes. — *N° 37.* L'avenir du Chaco.

Revue du monde latin. — *Septembre.* Baron Hulot. Les Chinois partout.

Revue sud-américaine. — *1er juillet.* Qu'est-ce que l'émigration. — Message du présid. de la Répub. Argentine. — L'Uruguay en 1888. — Voyage aux sources de l'Orénoque.

Correspondant. — *10 septembre.* La Tripolitaine.

Revue maritime et coloniale. — *Août.* Terre-Neuve. La pêche. *Septembre.* Voyage aux lacs du Cambodge. — Mission du cap Horn.

Saturday Review (Londres). — *23 juin.* M. Stanley expedition. — The fall of New-France. — *14 juillet.* Zululand. — *28 juillet.* Years of cholera in Calcutta. — *4 août.* Cardinal Lavigerie on Slavery. — Zululand. — The Melbourne exhibition. — From Baghdad to the Persian frontier. — *18 août.* M. Bourne's travels in China. — *1er sept.* South Africa. — *8 sept.* The chinese emigrant question. — Report of the Indian service commission. — *15 sept.* The indian frontier. — The present problem in India. — *22 sept.* Major Barthelott's death. — The demoralization of Egypt. — Afghanistan. — The session.

Contemporary Review (Londres). — — *Juillet.* British interests in Africa. — *Septembre.* The present problem in India. — Applied Geography.

Fortnightly Review (Londres). — Reflections in India 1880-1888.

Nineteenth century. — *Septembre.* An Australian lesson. — Slavery in East central Africa.

Unsere Zeit (Berlin). — *Août.* Melbourne, die haupstadt von Victoria.

Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (Tubingue). — *N° 2.* Schaffle. Kolonial politische Studien.

Die Gegenwart (Berlin). — *N° 30.* England und seine Kolonien.

Petermanns Mitteilungen (Gotha). — *N° 5.* Entwickelung der Besiedelung der vereinigten Staaten. — Die Fahrt des En Avant auf dem Ubangi. — *N° 6.* Ein Jahrhundert der Afrika Forschung (avec 2 cartes). — *N° 7.* Die Erforschung des Sankuru. — Die Mittlere höhe Afrika. — Schicksal von Lupton, Hatin, und der übrigen Gefangenen des Mahdi. — *N° 8.* Die geologische Entwickelung Süd Afrikas. — Reisen an der Togokuste. — *N° 9.* Goldfelden in Transwaal. — Elefanten in Afrika. — Veranderungen in der Flora Kaliforniens.

TABLE DES MATIÈRES

DU

TOME TROISIÈME.

(1888.)

—

I. — ARTICLES ORIGINAUX.

Pages.

Arnauné (Aug.). — La conversion de la dette 3 p. 0/0 en Angleterre 292

Beaussire (Ém.). — Les attributions de l'État. 1

Boutmy (Ém.). — La conception populaire de la royauté en Angleterre. 481

Campagnole (Éd.). — Le compte du patrimoine dans la comptabilité publique italienne. 120

Daubigny. — La politique coloniale de Choiseul. 539

Delatour (Alb.). — L'incidence des impôts sur l'intérêt des capitaux 351

Delavaud (L.). — La politique coloniale de l'Allemagne. . . . 10

Fauchille (Paul). — Du frai des monnaies, spécialement dans l'Union latine. — Étude théorique et de droit comparé. . . 423

Godefroy (É.). — De l'application des lois métropolitaines à l'Algérie, à propos de la loi du 5 avril 1884. 285

Kœchlin (Raymond). — La politique française au congrès de Rastadt. — La cession de la rive gauche du Rhin. — Le principe des sécularisations; premières négociations de la coalition. . . . . 268 et 399

Lebon (André). — Les origines de la constitution allemande. 321

Leclerc (Max). — La vie municipale en Prusse. Bonn. — Une ville de la province du Rhin. 492

Lefèvre-Pontalis (Germain). — La mission du marquis d'Éguilles en Écosse auprès de Charles-Édouard (1745-1746). 99

Leroy-Beaulieu (Anatole). — L'Église russe et l'autocratie. 209

Meyer (Ernest). — Le protectorat en Tunisie. 73

Ostrogorski (M.). — L'organisation des partis politiques aux États-Unis. . . . . 43, 235 et 520

Poinsard (Léon). — L'Afrique équatoriale. — Ogooué, Congo, Zambèze . . . . . 180 et 368

Poinsard (Léon). — La conférence internationale des sucres. 447
Sorel (Albert). — Les discordes de la coalition en 1793. . . 161
Zolla (Daniel). — Le budget des grandes routes. 576

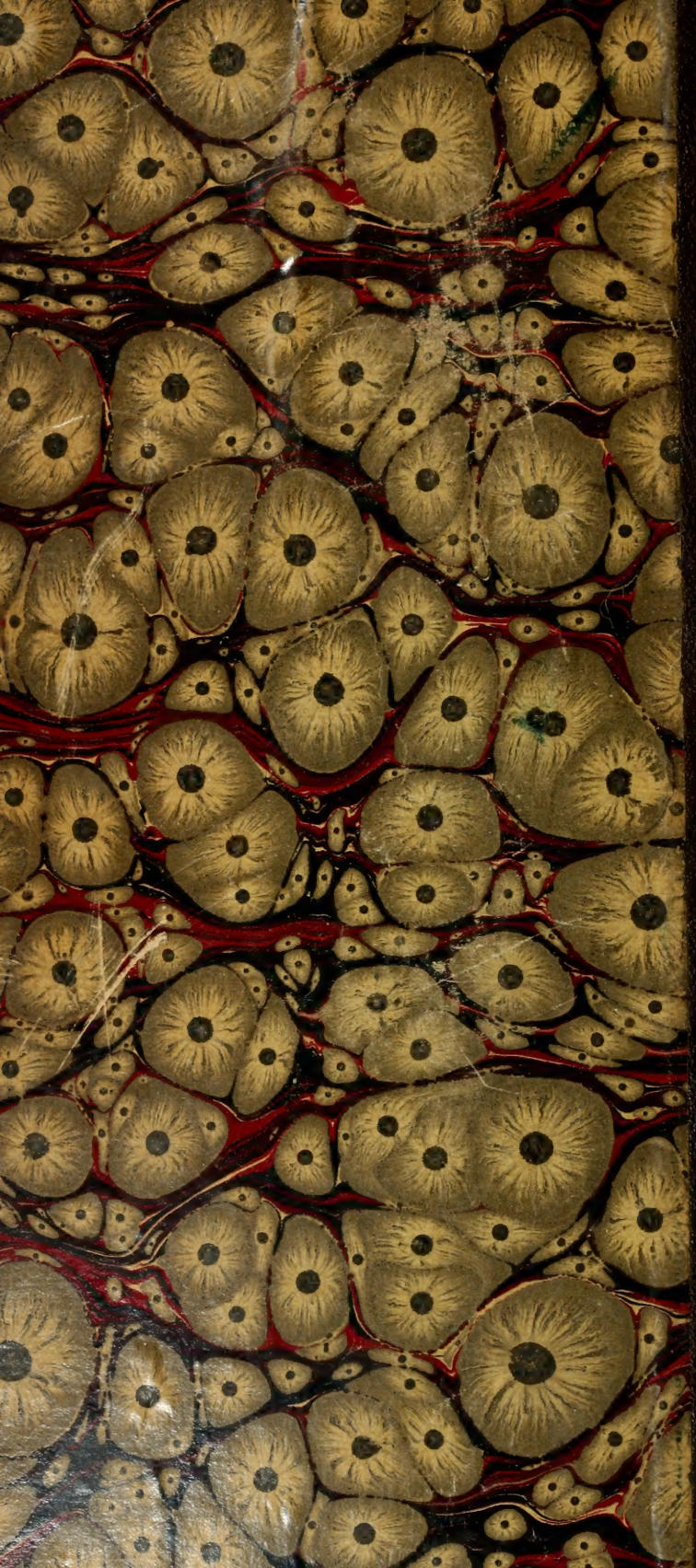
II. — CORRESPONDANCES.

Pasmentry. — L'action éducatrice des puissances étrangères au Japon. 294
T. G. Djuvara. — La politique douanière de la Roumanie; la condition des étrangers en Roumanie; les conventions d'extradition; l'exécution des jugements étrangers en Roumanie. 599

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

Beaussire. — Les principes du droit (*Lévy-Brühl*). 452
Bourgeois (Ém.). — Neuchâtel et la politique prussienne en Franche-Comté 466
Chabrier (Albert). — Les orateurs politiques de la France (*R. K.*). 150
Courcy (N. de). — La coalition de 1701 contre la France (*G. de Guichen*) 611
Crouzel. — Étude historique, économique et juridique sur les coalitions et les grèves dans l'industrie (*Alb. Delatour*). . . 144
Dislère. — Traité de législation coloniale. 145
Falgairolle. — Montcalm devant la postérité (*L. Poinsard*). . . 151
Faure (Félix). — Budgets de la France depuis vingt ans et des principaux États de l'Europe depuis 1870 (*L. P.*). 145
Francone. — Il bilancio, la contabilita generale dello Stato e la corte dei conti. — La imposta fondiaria (*E. C.*). 469
Franqueville (comte de). — Le gouvernement et le parlement britanniques (*É. Boutmy*) 457
Funk-Brentano. — Les sophistes allemands et les nihilistes russes (*L. Poinsard*). 147
Geffroy (A.). — Mme de Maintenon d'après sa correspondance authentique. Choix de ses lettres et entretiens (*L. Delavaud*). 306
Gorce (de la). — Histoire de la République de 1848 (*E. Ligneau*). 308
Green. — Histoire du peuple anglais. Trad. Aug. Monod (*E. Boutmy*). 451
Hulot (baron Étienne). — De l'Atlantique au Pacifique à travers le Canada et le nord des États-Unis (*C. Guérie*). 458
Lanzac de Laborie. — Jean-Joseph Mounier. 461
Lebon (André). — Procès-verbaux des assemblées générales des Trois-Ordres et des États provinciaux du Dauphiné tenus à Romans en 1788 (*A. A.*). 613

Leclerc (Max). — Les peuplades de Madagascar (*L. Delavaud*). 150
Lefèvre-Pontalis (Germain). — Correspondance politique d'Odet de Selve, ambassadeur de France en Angleterre, 1546-1549. (*L. Delavaud*). 609
Mazade (Ch. de). — Mémoires du prince Adam Czartoryski et correspondance avec l'empereur Alexandre Ier. 305
Mechelin. — Précis du droit public du grand-duché de Finlande (*C. R.*). 302
Millet (René). — La France provinciale (*H. Begouën*). . . . 460
Niox (Lieut.-col.). — Géographie militaire. — T. VII. L'expansion européenne. Empire britannique et Asie (*L. P.*). . . 464
Petit-Thouars (G. du). — L'État et l'Église. Esquisse d'une séparation libérale (*R. M.*). 468
Rothan. — La France et la politique extérieure en 1867 (*Chénebenoit*). 142
Raynal (P. de). — Le mariage d'un roi (*J. Romieu*). 463
Simon. — L'empereur Guillaume et son règne. — Le prince de Bismarck et son œuvre. — L'empereur Frédéric (*H. B.*) . 468
Vignon (Louis). — La France dans l'Afrique du Nord (*Maurice Chotard*). 143
IV. — Chronique de l'École. . . . . 152, 309, 471 et 616
V. — Mouvements des périodiques. (Histoire, diplomatie, politique. — Finances, économie politique. — Législation, droit public. — Géographie, affaires coloniales. . . . . 154, 314, 474 et 624

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imprimerie P. BRODARD et GALLOIS.